★ 全国高校思想政治理论课示范教材 ★

XINGSHI YU ZHENGCE

（2014版）

形势与政策

主　审　金丽馥　高　鸣
主　编　王　飞　张明平
副主编　王玉忠　任建波　吴先琳　吴　奕　李红艳



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

★全国高校思想政治理论课示范教材★

形势与政策（2014版）

主　审　金丽馥　高　鸣
主　编　王　飞　张明平
副主编　王玉忠　任建波　吴先琳　吴　奕　李红艳

南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目（CIP）数据

形势与政策 : 2014版 / 王飞，张明平主编. — 南京 : 南京师范大学出版社，2014.1
ISBN 978-7-5651-1511-0

Ⅰ. ①形… Ⅱ. ①王… ②张… Ⅲ. ①时事政策教育—高等学校—教材 Ⅳ. ①G641.41

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第018185号

书　　名　形势与政策(2014版)
主　　编　王　飞　张明平
责任编辑　张　莉　向　磊　王雅琼　郑海燕
出版发行　南京师范大学出版社
地　　址　江苏省南京市宁海路122号(邮编:210097)
电　　话　(025)83598919(总编办)　83598412(营销部)　83598297(邮购部)
网　　址　http://www.njnup.com
电子邮箱　nspzbb@163.com
照　　排　南京理工大学印刷照排中心
印　　刷　扬中市印刷有限公司
开　　本　787毫米×1092毫米　1/16
印　　张　13.75
字　　数　326千
版　　次　2014年1月第1版　2014年8月第2次印刷
书　　号　ISBN 978-7-5651-1511-0
定　　价　29.00元

出 版 人　彭志斌

大学生形势与政策教育
系列教材编审委员会

前　言

2004年8月，中共中央、国务院颁布《关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》，明确指出，形势政策教育是思想政治教育的重要内容和途径。2004年11月，中宣部、教育部发出《关于进一步加强高等学校学生形势与政策教育的通知》，进一步指出，形势与政策课是高等学校思想政治理论课的重要组成部分，对学生进行形势与政策教育的主渠道、主阵地，是每个学生的必修课程，在大学生思想政治教育中担负着重要使命，具有不可替代的重要作用。

江苏大学历来重视思想政治理论课建设，一直把形势与政策课作为学校的重点课程来抓，并且按照"选题有策划，组织有规范，教学有示范，效果有调查，专题有实践"的"五有"标准推进课程建设，取得了良好的成效。为深入学习贯彻全国宣传思想工作会议精神，总结形势与政策课程建设经验，展示建设成果，增强教学针对性，把形势与政策课建设引向深入。我们根据中央精神和教育部的有关文件要求，结合当前国内外形势，特组织编写了《形势与政策(2014年版)》。

在编写过程中，我们力求使本书突出以下几个特点：首先是"广"，即"选题范围广"。本书编排了十八届三中全会精神、生态文明建设、当前经济形势、"新四化"建设、中东问题、国际战略形势及安全热点问题等六个章节，内容包括我国政治、经济、文化、社会、生态文明建设等多个方面，同时，也涉及当今丰富多彩、变幻多端的国际形势，从而有助于广大学生以宽阔的视野了解当今的国内外大事。第二是"新"，即"内容设计新"。将党的十八届三中全会的精神贯穿在本书的各个章节，十八届三中全会精神既在专题章节得到全面解读，又在其后的各个章节中结合相关专题予以重点提及，力求将十八届三中全会精神的新思想、新举措、新表述尽可能全面地传递给读者，增强广大学生对中国特色社会主义的道路自信、理论自信和制度自信。第三是"优"，即"体例编排优"。本书在编写过程中，力求突破体例窠臼，对书稿体例进行优化，特别安排了资料链接和实践教学等内容。资料链接部分主要是选取的与专题相关的延伸性材料，包括观点、数据、案例等内容。实践教学部分内容，主要是结合选题和大学生群体实际，设计了一些便于学生讨论、实践、调研的内容，以便拓展学生视野，增强教材的可读性，提升教材理论说服力。

本书共设六个专题。由金丽馥、高鸣担任主审，王飞、张明平担任主编，王玉忠、任建



波、吴先琳、吴奕、李红艳担任副主编。编写大纲由王飞、王玉忠提出，全体编写人员讨论，金丽馥、高鸣最终审核。其具体编写分工如下：第一讲由李红艳撰写；第二讲由王玉忠撰写；第三讲由任建波撰写；第四讲由吴奕撰写；第五讲由张明平撰写；第六讲由吴先琳撰写。全书由王飞和王玉忠进行整稿校对、审阅和统稿。

在编写过程中，尽管我们做了一些积极的探索，但由于作者水平有限，加之时间仓促，形势发展变化快，书中难免有不足之处，敬请专家、同行和广大读者批评指正。本书在编写中参阅和引用了一些专家学者的研究成果，谨在此一并致谢。

编 者

2014 年 1 月

目 录

第一讲　在新的历史起点上全面深化改革

——学习贯彻党的十八届三中全会精神 …… 001

一、党的十八届三中全会基本情况 …… 001

二、十八届三中全会的丰富内涵与核心要义 …… 006

三、十八届三中全会的新思想、新观点、新举措 …… 012

第二讲　建设美丽中国　走向社会主义生态文明新时代 …… 039

一、建设美丽中国的生态文明新理念 …… 039

二、推进绿色发展、循环发展、低碳发展 …… 048

三、推进生态文明建设的现实路径与发展举措 …… 056

第三讲　当前国内经济社会发展形势 …… 073

一、2013年国民经济形势综述 …… 073

二、2014年中央经济工作会议解读 …… 079

三、2014年经济发展运行趋势及开启的改革 …… 083

四、2014年经济发展热点分析 …… 089

第四讲　释放改革红利　促进“新四化”同步发展 …… 107

一、发挥经济体制改革在全面改革中的牵引作用 …… 107

二、“两个翻一番”与“两个同步” …… 113

三、促进“新四化”同步发展 …… 118

四、加快转变经济发展方式，跨越“中等收入陷阱” …… 123

第五讲　中东变局及其对中国的影响和启示 …… 142
一、中东变局的性质和特点 …… 142
二、中东变局发生的根源 …… 146
三、中东变局的发展趋势 …… 150
四、中东变局对中国的影响和启示 …… 153
五、中东变局中的中国外交应对 …… 158

第六讲　国际战略形势与安全热点问题 …… 173
一、国际格局多极化的发展趋势 …… 173
二、海洋资源利用及其战略调整 …… 181
三、网络空间的国家较量 …… 187

第一讲　在新的历史起点上全面深化改革

——学习贯彻党的十八届三中全会精神

【教学目的】

党的十八届三中全会是在全面建成小康社会决定性阶段召开的重要会议。通过本讲学习，使学生充分认识党的十八届三中全会的重大意义，了解全会一系列新思想、新观点、新论断，增强进取意识、机遇意识、责任意识，增强全面深化改革的自觉性、坚定性。引导学生统一思想、坚定信念，增强学生对实现全面深化改革目标任务的信心，并能结合其自身实际，认真学习贯彻党的十八届三中全会精神。

2013年11月9日至12日，在万众瞩目与期盼中，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议在北京举行。这次会议，是在我国改革开放新的重要关头召开的一次重要会议。全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，总结了35年来中国改革开放的基本经验，提出了下一步改革的总体目标，部署了改革的关键步骤，厘清了改革的重要概念，描绘了改革的明晰蓝图，极大地激发了全党全国各族人民的改革热情，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而攻坚克难。这将指引中国未来一段时期经济与社会全面深化改革发展的路径，改革号角已经吹响。

海外媒体也高度关注此次会议中国对全面深化改革作出总体部署，积极评价此次会议释放出的重要改革信号。英国路透社发表文章，称中国拉开30年来最大胆的经济社会改革序幕，路透社说“改革若落实，中国将迎来翻天覆地的变化”。《华盛顿邮报》引述称，“这是二十年来最具市场导向的、最综合性的一篮子改革”。

一、党的十八届三中全会基本情况

中国改革已经行进了35年。十一届三中全会以来，我们党领导中国人民取得了改革开放的伟大成就，开辟了中国特色社会主义的光辉道路。从1978年十一届三中全会开启改革大幕，到1984年十二届三中全会启动全面经济体制改革；从十四届三中全会的“建立社会主义市场经济体制”，到十六届三中全会的“完善社会主义市场经济体制”，再到今天

的"全面深化改革"，改革意义已经超越了经济发展、体制革新的言说层面。其探索的每一步，都是中国确定自身历史方位的过程；其收获的每一项成果，都应被视作民族复兴的支点和证明。2012 年，党的十八大发出全面改革动员令。此次党的十八届三中全会审议并通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，标志着中国进入"全面深化改革"阶段。

（一）历届三中全会回眸

1978 年以来，每一次三中全会都是一座改革的历史航标。中国共产党全体会议从十届、十一届开始固定起来，其中每一届的第三次会议起着承前启后的作用，为人瞩目。十一届三中全会以后，每届三中全会都被当做一个重要节点。1978 年 12 月召开的党的十一届三中全会，揭开了伟大的社会主义改革开放的序幕。回首 35 年改革历程，党中央召开了 8 次三中全会。"三中全会"在某种意义上也成了中国改革的代名词。

1. 历届三中全会主要内容及重要意义

（1）十一届三中全会:全面拨乱反正

1978 年 12 月 18 日至 22 日，十一届三中全会在北京召开。这是一次拨乱反正、实现伟大历史转折的会议。全会批判了"两个凡是"的错误方针，充分肯定必须完整地、准确地掌握毛泽东思想的科学体系，高度评价关于实践是检验真理的唯一标准问题的讨论，确定了解放思想、实事求是、团结一致向前看的指导方针；决定停止使用"以阶级斗争为纲"的错误口号，作出把工作重点转移到社会主义现代化建设上来和实行改革开放的决策；制定了关于加快农业发展的决定；提出了加强社会主义民主和健全社会主义法制的任务；审查和解决了党在历史上遗留的一批重大问题，重新评价了一些重要领导人的功过是非。全会还增选了中央领导机构的成员，决定成立中央纪律检查委员会。这些具有重大意义的转变，标志着中国共产党重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线，开始形成了以邓小平为核心的第二代中央领导集体，我国进入了社会主义现代化建设的新时期。在此后的近六年间，即从 1978 年 12 月到 1984 年 10 月，中国的改革进入了启动阶段。这一阶段，改革的主战场是在农村。以安徽省凤阳县小岗村农民率先实行包产到户为发端，在整个农村掀起了一股强大的农村体制改革的浪潮，也就是实行家庭联产承包责任制。在农村改革的同时，城市里的工商企业也进行了一些改革试点，即进行扩大企业自主权的试点。

（2）十二届三中全会:经济体制改革

1984 年 10 月 20 日，十二届三中全会在北京开幕。全会坚决地系统地进行以城市为重点的整个经济体制的改革，是当时国家形势发展的迫切需要。这次会议标志着改革由农村走向城市和整个经济领域的新局面。这次会议一致通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》。全会通过的《决定》，是在深刻总结 30 多年来我国经济建设正反两方面经验，特别是改革开放以来城乡经济改革经验的基础上作出的，贯穿在这个决定中的一条红线，就是"实事求是"四个大字。这次全会通过的《决定》，表明我们党对我国国情和社会主义经济建设规律的认识达到了新的高度。《决定》在许多问题上，特别是在商品经济、价值

规律这些大问题上，冲破"左"的思想束缚，澄清了在许多人中间存在的模糊认识。这次会议标志着改革开始由农村走向城市和整个经济领域，由此中国的经济体制改革进入了第二阶段，即改革的展开阶段。

(3) 十三届三中全会：治理整顿，深化改革

1988年9月26日至30日，十三届三中全会在北京召开。会议原则通过了《关于价格、工资改革的初步方案》和《中共中央关于加强和改进企业思想政治工作的通知》两个重要文件。十三届三中全会确定了治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的指导方针，要求把改革和建设的重点突出地放到治理经济环境、整顿经济秩序上来。这次会议是在一个特殊时期召开的。当时，中国正处在新旧两种体制的转换时期，并因此带来了一系列问题。其中突出的问题是经济秩序混乱、物价上涨过快，由此影响到人民群众的生活。为了使中国的改革开放得以深入下去，这次会议确定了治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的指导方针，要求把今后一段时期的改革和建设的重点，突出地放到治理经济环境、整顿经济秩序上来。这次会议为进一步深化改革扫清了道路。

(4) 十四届三中全会：勾画社会主义市场经济体制的基本框架

1993年11月11日至14日，十四届三中全会举行。全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。全会指出，社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。要进一步转换国有企业经营机制，建立适应市场经济要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。1992年邓小平同志的"视察南方的谈话"带来了一次大的思想解放。1992年10月召开的中共十四大明确指出，社会主义经济是公有制基础上的市场经济，即提出了"社会主义市场经济"的论断，并第一次把社会主义市场经济确立为中国经济体制改革的目标模式。1993年，中共十四届三中全会的决定则将十四大确定的经济体制改革的目标和基本原则加以系统化、具体化，对于如何按照社会主义市场经济体制的目标来进行改革，进行了全面的战略部署，提出了八个方面的改革内容，即企业改革、市场体系建设、宏观调控体系建设、收入分配和社会保障改革、农村改革、对外开放、科技体制改革和法制建设。这八个方面可以归纳为"八柱"，支撑着整个社会主义市场经济体制这个大厦。这一决定是我国建立社会主义市场经济体制的总体规划，是我国进行经济体制改革的行动纲领。这次会议后，我国的经济体制改革向纵深处发展，极大地推动了我国建立社会主义市场经济体制的进程。

(5) 十五届三中全会：建设新农村

十五届三中全会于1998年10月12日至14日举行。会议审议通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，并提出了到2010年建设有中国特色社会主义新农村的奋斗目标，确定了实现这一目标必须坚持的方针。全会充分肯定了党的十一届三中全会以来我国农村改革和发展的巨大成就和基本经验，在系统总结农村改革的历史经验、深入分析研究农业和农村发展现状的基础上，明确提出了农业和农村跨世纪发展的目标和必须遵循的方针，对我国农村经济、政治、文化建设作出了全面部署，制定了推进农业和农村工作的政策措施。在我国，推进工业化、城镇化的大背景下，城乡发展不平衡的

矛盾越来越突出，这次全会关于农业和农村工作若干重大问题决定的形成，标志着全党对我国农村改革和发展规律的认识更加深刻了，加强农业和农村工作的自觉性更高了。

(6) 十六届三中全会：新任务、新起点

2003 年 10 月 11 日至 14 日，中共十六届三中全会召开。全会通过的《中共中央关于完善市场经济体制若干问题的决定》不仅是其后十年改革与发展的“蓝图”，同时也是科学发展观的全面展示，对完善社会主义市场经济体制提出了新的思路和举措，被称之为我国社会主义市场经济理论和实践的又一座新的里程碑。其中所提出的科学发展观和“五个统筹”的发展目标，是党的执政理论的重大创新，是更加现代、更加符合人类发展进步潮流的执政理念。十六届三中全会指出，要“以人为本”，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展。这种思想被写入中国发展的战略文本还是第一次，这标志着决策层在国家发展战略上发生的重大变化。按照科学发展观的要求，经济、政治、文化、社会建设四位一体的中国特色社会主义事业总体布局已全面展开。

(7) 十七届三中全会：关注“三农”问题

2008 年 10 月 9 日至 12 日，十七届三中全会在北京召开。十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，会议最大的突破是农村土地承包经营权的流转，提出加强农村制度建设；积极发展现代农业，提高农业综合生产能力；加快发展农村公共事业。全会研究了新形势下推进农村改革发展的若干重大问题，认为在改革开放 30 周年之际，系统回顾总结我国农村改革发展的光辉历程和宝贵经验，进一步统一全党全社会认识，加快推进社会主义新农村建设，大力推动城乡统筹发展，对于全面贯彻党的十七大精神，深入贯彻落实科学发展观，夺取全面建设小康社会新胜利、开创中国特色社会主义事业新局面，具有重大深远意义。

（二）十八届三中全会基本情况

35 年坚持不懈地推进改革开放，中国人民的面貌、社会主义中国的面貌、中国共产党的面貌发生了深刻变化，中国也在国际社会赢得了举足轻重的地位。十八届三中全会所彰显的改革精神，制定的改革举措，既是在承续历史，又是在回应现实，更是在开创未来，让中国的改革站在了新的历史起点上。

1. 召开背景

十八届三中全会是一次全面深化贯彻十八大精神的大会，是一次将改革全面推进深入的大会。十八届三中全会的召开面临着特殊的召开背景。

从党的十一届三中全会作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策以来，已经 35 个年头。中国人民的面貌、社会主义中国的面貌、中国共产党的面貌都发生了深刻的变化，我国能在国际社会赢得举足轻重的地位，靠的就是坚持不懈推进改革开放。1992 年，邓小平同志在南方谈话中说：“不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。”回过头来看，我们对邓小平同志这番话就有了更深的理解。所以，我们讲，只有社会主义才能救中国，只有改革开放才能发展中国、发展社会主义、发展马克思主义。

正是从历史经验和现实需要的高度，党的十八大以来，中央反复强调，改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招，实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放也永无止境，停顿和倒退没有出路，改革开放只有进行时、没有完成时。面对新形势、新任务，我们必须通过全面深化改革，着力解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题，不断推进中国特色社会主义制度的自我完善和发展。

当前，国内外环境都在发生极为广泛而深刻的变化，我国发展面临一系列突出矛盾和挑战，前进道路上还有不少困难和问题。比如：发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，科技创新能力不强，产业结构不合理，发展方式依然粗放，城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大，社会矛盾明显增多，教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安、执法司法等关系群众切身利益的问题较多，部分群众生活困难，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风问题突出，一些领域消极腐败现象易发多发，反腐败斗争形势依然严峻，等等。解决这些问题，关键在于深化改革。同时，从国际背景来说，从拉动经济增长和出口，到国际贸易投资的格局，包括政治格局都发生了巨大的变化，需要改革加以应对。

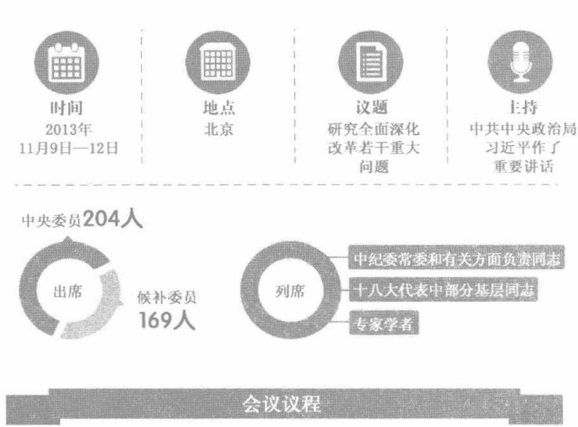
我国已经到了一个“深水区”，需要有一个全面的、系统的改革方案，而且还要有重点突破性，需通过改革来应对国内国外复杂的局面。特别是要支撑未来一个中长期的经济增长速度，必须通过改革来得到红利，从而推动经济增长，这也是它的历史使命。

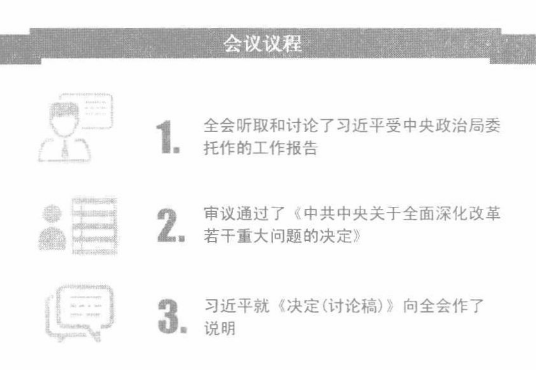
2. 基本情况

2013 年 11 月 9 日至 12 日，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议在京召开，研究全面深化改革问题。全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。中共中央总书记习近平主持会议。中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议的主要议程是中共中央政治局向中央委员会报告工作，研究全面深化改革重大问题。会议审议通过了《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作规划》、《关于地方政府职能转变和机构改革的意见》。

会议共有中央委员 204 人、候补中央委员 169 人、中央纪律检查委员会常务委员会委员、有关方面负责同志、党的十八大代表中部分基层同志、专家学者出席。会议审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。中央委员会总书记习近平作了重要讲话。这次会议的召开，是我们党坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，在新形势下坚定不移贯彻党的基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求，坚定不移高举改革开放大旗的重要宣示和重要体现，是全面深化改革的又一次总部署、总动员，必将对推动中国特色社会主义事业产生重大而深远的影响。







会议基本情况(来源:人民网)

3. 主要内容

(1) 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论、"三个代表"重要思想、科学发展观为指导。

(2) 总目标

完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。

(3) 时间表

到 2020 年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。

(4) 改革重点

经济体制改革。核心问题是要处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

(5) 设立两大机构

一是中央成立全面深化改革领导小组,负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。二是设立国家安全委员会,完善国家安全体制和国家安全战略,确保国家安全。

二、十八届三中全会的丰富内涵与核心要义

迈入全面深化新阶段,深入学习贯彻党的十八届三中全会精神是我们当前和今后一个时期的头等政治任务。十八届三中全会明确提出了全面深化改革的指导思想和总目

标，用“六个紧紧围绕”深刻阐释了改革的顶层设计和总体思路，从四个方面系统总结了35年改革开放的重要经验，从经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制改革，从国防和军队改革，从党的建设制度改革等方面，具体部署了改革的主要任务和重大举措。十八届三中全会意义重大，全会精神内容十分丰富，要深刻理解其重大意义，领会其丰富内涵，掌握其核心要义。

（一）党的十八届三中全会和全面深化改革的重大意义

党的十八届三中全会是在全面建成小康社会决定性阶段召开的重要会议。现在，我们党和国家已经站在了一个新的历史起点上，正在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，我国经济社会发展正面临着一系列突出矛盾和问题。破解发展难题、化解来自各方面的风险挑战，掌握发展的主动权、赢得发展的新优势，根本动力在改革，根本出路也在改革。应当说，经过35年不平凡的历程，我国改革已进入攻坚期和深水区，到了一个新的重要关头，以什么样的态度对待改革，朝着什么样的方向推进改革，按照什么样的步骤实施改革，考验的是我们党的决心、智慧和能力。党的十八届三中全会落实十八大要求，重点研究和部署全面深化改革问题，这是我们党立足当前、面向未来作出的主动选择，充分体现了以习近平同志为总书记的党中央高举改革开放旗帜的鲜明立场和坚定决心。

全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，在改革理论上有一系列重大创新，在改革政策上有一系列重大突破，研究部署改革的力度、广度、深度都是空前的。就力度来说，《决定》对全面深化改革作出了总动员、总部署，既明确了改革的路线图，又确定了“到2020年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”的时间表；就广度来说，《决定》部署的改革不是单项的改革，而是全面的改革，是五位一体的改革，还有国防和军队改革、党的建设制度改革，实际上是把伟大事业和伟大工程都包括在内的改革；就深度来说，《决定》提出的全面深化改革，涉及深层次矛盾和问题，需要涉险滩、啃硬骨头、破瓶颈，需要突破利益固化的藩篱，推进改革的复杂程度、敏感程度、艰巨程度不亚于30多年前。可以说，《决定》是我们党和国家历史上第一个全面深化改革的文件，是指导当前和今后一个时期我国改革发展的行动纲领。习近平总书记在全会上发表的重要讲话，总揽党和国家发展大势和战略全局，深刻阐述了全面深化改革的重大理论和实践问题，以一系列新的思想观点升华了我们党对全面深化改革的认识，为凝聚改革共识、形成改革合力提供了强有力的思想武器。



《决定》主要内容（来源：人民网）



党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，全面总结了改革开放35年来的伟大历程，明确指出“改革开放是党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命，是当代中国最鲜明的特色”，强调“面对新形势新任务，全面建成小康社会，进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须在新的历史起点上全面深化改革，不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信”。这些重大论述深刻揭示了全面深化改革的重大意义。

第一，改革开放是大势所趋、人心所向，停顿和倒退没有出路。回顾35年改革开放历程，我们深深体会到，没有改革开放，我们就不可能有今天这样的大好局面；没有改革开放，我国不知还要在封闭半封闭和停滞不前的状态下徘徊多久。深深体会到，改革开放是当代中国最鲜明的时代特色，是我们党最鲜明的时代旗帜，是中国人民最为自信和自豪的伟大创举。在新的历史起点上，时代要求进一步深化改革，经济社会发展呼唤进一步深化改革，人民群众期待进一步深化改革，改革的步伐决不能停顿，更不能倒退。中国共产党充分认识并自觉顺应人民愿望和时代要求，反复强调必须以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱，坚定不移把改革推向前进。这必将开启我国新一轮改革浪潮，开辟中国特色社会主义事业更加广阔的前景。

第二，全面建成小康社会，进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦，迫切要求全面深化改革。全面建成小康社会，意味着在未来7到8年的时间里，我国经济社会发展必须在原有基础上实现新的全面提升，使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。实现全面提升，涉及生产关系和上层建筑的调整，涉及经济结构调整和发展方式转变，涉及收入分配制度和社会保障体系的创新，涉及城乡区域发展格局的完善，涉及人与自然和谐发展现代化建设新格局的构建，涉及党的建设制度的改革，这些必须依靠全面深化改革才能完成。

第三，解决当前我国发展面临的一系列重大问题，继续保持经济社会持续健康发展势头，迫切要求全面深化改革。当前，我国发展面临一系列突出矛盾和问题，如发展中不平衡、不协调、不可持续问题，科技创新能力不强问题，产业结构不合理问题，资源环境约束加剧问题，城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大问题，社会矛盾多发易发问题，一些领域道德失范、诚信缺失问题，等等。我们必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，冲破思想观念的束缚，攻克体制机制上的顽瘴痼疾，突破利益固化的藩篱，进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力，为坚持和发展中国特色社会主义，为实现中华民族伟大复兴的中国梦，提供强大动力和旺盛活力。



11个方面的体制改革（来源：人民网）

（二）全面深化改革的指导思想、总目标和基本原则

1. 指导思想

全面深化改革，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚定信心，凝聚共识，统筹谋划，协同推进，坚持社会主义市场经济改革方向，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力，坚决破除各方面体制机制弊端，努力开拓中国特色社会主义事业更加广阔的前景。

2. 总目标

完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。

这个总目标是根据邓小平同志提出的战略任务来确定的。《决定》在邓小平同志提出的战略目标基础上，进而提出推进国家治理体系和治理能力现代化，进一步丰富了“完善和发展中国特色社会主义制度”目标的内涵和要求。从以下三个方面来理解全面深化改革的总目标：

第一，完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，是实现社会主义现代化的题中应有之义。完善和发展中国特色社会主义制度，目的是

为了更好地提高党带领人民管理经济社会事务的能力;推进国家治理体系和治理能力现代化,是为了更好发挥制度优势,把制度优势转化为管理经济社会事务的效能。两者一脉相承、有机统一。国家治理体系实际上就是我国经济社会管理制度体系,既包括人民代表大会制度这一根本政治制度和中国共产党领导的政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等基本政治制度,中国特色社会主义法律体系,公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,也包括经济、政治、文化、社会、生态文明等各领域的制度安排、体制机制。治理能力则是我们运用这些制度和体制机制管理经济社会事务的能力。有了好的治理体系,才能提高治理能力;提高治理能力,才能发挥治理体系的效能。推进国家治理体系和治理能力现代化,是继"四个现代化"后我们党提出的又一个"现代化"战略目标,是推进社会主义现代化的题中应有之义,是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求。

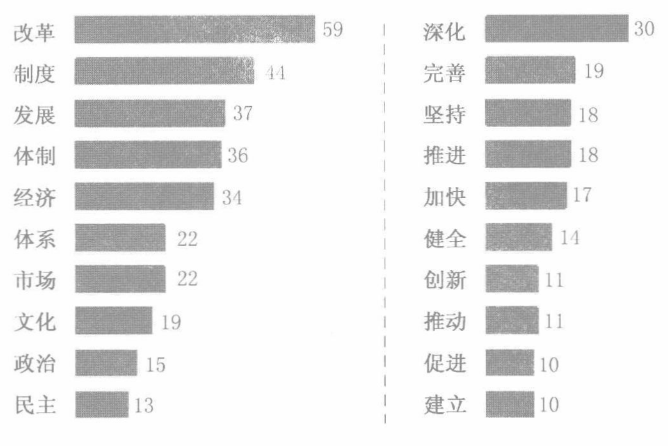
第二,完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,是新的时代条件下加强党的执政能力建设的必然要求。我们党已经在全国执政64年,无论是在制度建设还是在管理经济社会事务方面都取得了巨大成就,积累了许多经验。特别是改革开放以来,我国以世界上少有的速度持续快速发展起来,人民生活显著改善,城乡面貌发生翻天覆地的变化,充分说明我们党在制度建设和管理经济社会事务上的智慧和能力。但我们也要看到,相比经济社会发展要求,相比人民群众的期待,相比当今世界激烈的国际竞争,我们在制度建设和管理能力方面还有许多不足,还有许多亟待完善和提高的地方。特别是在新的时代条件下,我们党的执政能力越来越多体现在制度建设和治理能力上。完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,就是要适应时代发展要求,既改革不适应实践要求的体制机制,又不断构建新的制度和体制机制,使经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各方面制度和体制机制更加科学、更加完善,推动党和国家各项工作制度化、规范化、程序化,不断提高党科学执政、民主执政、依法执政能力。

第三,完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,要求我们在加强制度建设的同时,把治理能力建设摆在更加突出的位置。长期以来,我们十分重视制度建设,通过不懈努力不断完善各方面的制度和体制机制,但在如何发挥好制度效能方面重视不够。同时,随着经济社会发展,社会管理面临许多新情况新问题,许多问题尚未找到有效的解决办法。因此,一方面要求完善和发展中国特色社会主义制度,另一方面要求推进国家治理体系和治理能力现代化,更加注重治理能力建设,加强和创新社会管理,把各方面制度和体制机制的优势转化为管理经济社会事务的实际效能。

3. 基本原则

全会科学总结了改革开放的基本经验,也是我们全面深化改革的所应当遵循的基本原则。一是坚持党的领导,贯彻党的基本路线,不走封闭僵化的老路,不走改旗易帜的邪路,坚定走中国特色社会主义道路,始终确保改革正确方向;二是坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实,一切从实际出发,总结国内成功做法,借鉴国外有益经验,勇于推进理论和实践创新;三是坚持以人为本,尊重人民主体地位,发挥群众首创精神,紧紧依靠

人民推动改革，促进人的全面发展；四是坚持正确处理改革发展稳定关系，胆子要大、步子要稳，加强顶层设计和摸着石头过河相结合，整体推进和重点突破相促进，提高改革决策科学性，广泛凝聚共识，形成改革合力。



《公报》高频词（单位：次　来源：人民网）

（三）全面深化改革的主要任务、重大部署和根本保证

1. 主要任务

全面深化改革的主要任务有15项，即坚持和完善基本经济制度；加快完善现代市场体系；加快转变政府职能；深化财税体制改革；健全城乡发展一体化体制机制；构建开放型经济新体制；加强社会主义民主政治制度建设；推进法治中国建设；强化权力运行制约和监督体系；推进文化体制机制创新；推进社会事业改革创新；创新社会治理体制；加快生态文明制度建设；深化国防和军队改革；加强和改善党对全面深化改革的领导。

2. 重大部署

立足于我国长期处于社会主义初级阶段这个最大实际，对经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等方面作出了“六位一体”的改革总体部署，即“六个紧紧围绕”：

紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，坚持和完善基本经济制度，加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系，加快转变经济发展方式，加快建设创新型国家，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

紧紧围绕坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一深化政治体制改革，加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，建设社会主义法治国家，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。

紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化体制改革，加快完善文化管理体制和文化生产经营机制，建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系，推动社会主义文化大发展大繁荣。

紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革，改革收入分配



制度，促进共同富裕，推进社会领域制度创新，推进基本公共服务均等化，加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序。

紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革，加强民主集中制建设，完善党的领导体制和执政方式，保持党的先进性和纯洁性，为改革开放和社会主义现代化建设提供坚强政治保证。

3. 根本保证

加强和改善党的领导是全面深化改革的根本保证。我们党是改革的倡导者、推动者、领导者，改革能否顺利推进，关键取决于我们党，取决于党的领导水平。

第一，必须加强和改善党对全面深化改革的领导，完善党的领导体制和执政方式，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党，提高党的领导水平和执政能力，确保改革取得成功。

第二，必须完善党的领导体制和执政方式，不断提高把握和运用市场经济规律能力，不断提高科学执政、民主执政、依法执政水平。

第三，必须创新基层党建工作方式，健全党的基层组织体系，在全面深化改革中更好发挥基层党组织的战斗堡垒作用和共产党员的先锋模范作用。

第四，必须坚持党管干部原则，深化干部人事制度改革，构建有效管用、简便易行的选人用人机制，培养造就更多党和人民需要的好干部，建立健全集聚人才的体制机制，让各类人才都有施展才华的广阔天地。

第五，必须坚持用制度管权管事管人，建立科学有效的权力制约和协调机制，加强反腐败体制机制创新，健全反腐倡廉法规制度体系，更好地把权力关进制度的笼子。

三、十八届三中全会的新思想、新观点、新举措

十八届三中全会公报从“深化经济体制改革”、“深化政治体制改革”等十五个方面论述了全面深化改革的方向和路径，用“进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力”等“三个解放”表明了全面深化改革的决心和信心。全会公报既承继了35年来改革开放的历史逻辑，又对政治、经济、文化、社会、生态文明和党的建设方面作出了“六位一体”的改革总部署，不乏新的视角和立意，推出了一系列新思想、新观点、新举措。

（一）深化经济体制改革，完善市场经济体系，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展

1. 市场在资源配置中起决定性作用

把市场在资源配置中的“基础性作用”修改为“决定性作用”，可以说，这是我国改革开放历史进程中具有里程碑意义的创新和发展，将对在新的历史起点上全面深化改革产生深远影响。原来的提法是“发挥市场在资源配置中的基础性作用”，最早在十四大时提出的，后来在十五大、十六大提出“进一步加强市场在资源配置中的作用”。十八届三中全会的这个新提法，意味着本次改革会有推动，会进一步向市场放权，向社会放权，不仅要突出市场的作用，同时加强政府宏观调控的能力。电力、煤炭、矿产、水等资源方面，未来将更加市场化配置，改革开放的空间还很大。全会首次定义了市场在资源配置中起决定性作用，体现了我们党对市场经济认识的深化和升华。必须遵循市场经济规律，从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。要充分发挥政府在保持宏观经济稳定中的职责和作用，加强和优化公共服务，保障市场公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，解决好市场体系不健全、政府干预过多的现实问题。



《决定》带来的人生改变（来源：新华网）

2. 公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分

此次三中全会的一大亮点在于强调公有制经济和非公有制经济的公平竞争上。十八届三中全会首次强调，公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是经济社会发展的重要基础，放到了同等重要的位置上。全会强调，必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力；必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。围绕坚持和完善基本经济制度，全会从完善产权保护制度、积极发展

混合所有制经济、推动国有企业完善现代企业制度、支持非公经济健康发展等四个方面提出了新举措。这必将使公有制经济和非公有制经济在社会主义市场经济中相互公平竞争、发挥各自优势，共同推动经济社会快速健康发展。

3. 深化财税体制改革

财税改革是全面深化改革的突破口，是推动中国经济转型的关键所在，是完善社会主义市场经济的客观需要。全会提出，必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。这就明确了推进财税体制改革的目标和任务。全会强调，要着力改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度。这一鲜明思路和有力举措充分表明我们党对国家治理规律的探索和认识达到了一个新的水平。

4. 健全城乡发展一体化体制机制

在城乡二元结构和计划经济体制基础上形成的城乡二元经济社会管理体制，是影响我国从根本上解决“三农”问题的一大体制性障碍。推进城乡一体化发展，是破解城乡二元结构的重大举措。全会强调，必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。这为推进城乡一体化发展指明了方向。全会从加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制机制等四个方面，明确了改革的思路和举措。这必将对形成城乡经济社会一体化发展新格局，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣产生深远影响。

（二）深化政治体制改革，建设社会主义法治国家，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主

1. 加强社会主义民主政治制度建设

加强社会主义民主政治制度建设，发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建成小康社会的重要目标任务，也是我国经济社会发展的重要政治保障。全会提出，发展社会主义民主政治，必须以保证人民当家做主为根本，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，更加注重健全民主制度、丰富民主形式，充分发挥我国社会主义政治制度优越性。全会将推动人民代表大会制度与时俱进，推进协商民主广泛多层制度化发展，发展基层民主作为加强社会主义民主政治制度建设的重要内容。这为加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主指明了方向。

2. 推进法治中国建设

法治是治国理政的基本方式。从依法治国到建设法治中国，丰富发展了中国特色法治理论，是中国共产党探索依法治国理政规律的重要成果。全会提出，建设法治中国，必

须深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益。这就要求我们坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，让法治贯穿改革发展稳定全过程，覆盖国家治理和社会管理各领域。全会从维护宪法法律权威、深化行政执法体制改革、确保依法独立公正行使审判权检察权、健全司法权力运行机制、完善人权司法保障制度等五个方面对推进法治中国建设做出了具体部署。

3. 强化权力运行制约和监督体系

坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。全会提出，必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系，健全惩治和预防腐败体系，建设廉洁政治，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。这充分反映了中国共产党在权力运行上坚持公开、公平、公正的坚强决心。全会强调，要形成科学有效的权力制约和协调机制，加强反腐败体制机制创新和制度保障，健全改进作风常态化制度。这对新形势下加强权力运行制约和监督提出了更高标准和要求。

（三）深化文化体制改革，建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系，推动社会主义文化大发展大繁荣

1. 推进文化体制机制创新

推进文化体制机制创新，是文化繁荣发展的内在要求，是激发文化活力和创造力的必由之路。全会提出，建设社会主义文化强国，增强国家文化软实力，必须坚持社会主义先进文化前进方向，坚持中国特色社会主义文化发展道路，坚持以人民为中心的工作导向，进一步深化文化体制改革。这是党中央作出的关系我国经济社会发展全局的重大决策。全会明确，当前推进文化体制机制创新的重点是完善文化管理体制，建立健全现代文化市场体系，构建现代公共文化服务体系，提高文化开放水平，这为破解影响和制约文化发展的难题指明了出路。

2. 政府办文化转向管文化

全会提出，要推动政府部门由办文化向管文化转变，从“办”到“管”是一个很大的转变。转变政府职能是下一步深化文化体制改革的一项重要任务。改革目的是要提高服务质量和效能。比如图书馆、博物馆实行免费开放，免费开放不仅仅只是不收门票，实际上带来的是博物馆、图书馆在体制管理、机制上的变革。比如博物馆可不可以做衍生产品经营？如果是事业性质，那么怎么样进行经营，对这些经营活动怎么规范，制定什么税率，允许它搞到什么程度？……有一系列新问题需要依靠体制机制创新来解决。

3. 健全文化产品评价体系

《决定》里提出健全文化产品评价体系，改革评价制度，推出更多文化精品。以人民为中心的工作导向是文化工作必须要坚持的一个原则，从创作主体艺术家来讲，要引导他们

深入生活、接地气，鼓励创作反映现实生活、充满生活气息、老百姓喜闻乐见的作品，而不是闭门造车。要鼓励人民群众的创作。普及和提高两者并重，不能只把眼睛盯在已经成名的名家身上，要看到人民群众的创造力，要给群众创造条件创造机会，让这种创造力量充分展现出来。创作本身不是为了孤芳自赏，不是为了只给少数人看，不是为了评奖，而是要真正愉悦老百姓、教育老百姓、引导老百姓，使老百姓感觉到提高了他的幸福指数才行。

（四）深化社会体制改革，加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序

1. 推进社会事业改革创新

社会事业改革是一项影响深远的社会变革，事关党的执政地位的巩固，事关国家长治久安，事关社会安定有序，事关人民安居乐业。全会强调，实现发展成果更多更公平惠及全体人民，必须加快社会事业改革，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，更好满足人民需求，这充分体现了以习近平同志为总书记的新一届领导集体坚持以人为本的执政理念和民生情怀。全会牢牢把握加强社会事业改革创新的核心问题，从深化教育领域综合改革，健全促进就业创业体制机制，形成合理有序的收入分配格局，建立更加公平可持续的社会保障制度，深化医药卫生体制改革等五个方面，对推进社会事业改革创新做出了全面部署，必将极大推进经济发展和民生改善的良性循环，促进共同富裕和基本公共服务均等化，不断提升百姓的“幸福指数”。

2. 创新社会治理体制

创新社会治理体制，是加强社会建设的重大现实课题。全会强调，创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。从“加强和创新社会管理”到“创新社会治理体制”“解放和增强社会活力”的变化，体现了我们党治国理政理念的与时俱进。全会提出，创新社会治理体制，必须改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制，健全公共安全体系。这为加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制，发挥好社会协同作用，确保社会既充满活力又和谐有序，奠定了坚实基础。全会决定设立国家安全委员会，这是我国国家安全体制和国家安全战略的进一步完善，有利于国家安全工作的顶层设计、整体规划和协调行动，确保国家安全。

3. 实施“单独二胎”政策

《决定》提出：坚持计划生育的基本国策，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策，逐步调整完善生育政策，促进人口长期均衡发展。中央决定放开“单独二胎”，即一方独生子女夫妇可以生育两个孩子。国家卫生计生委发文称，这是我国进入21世纪以来生育政策的重大调整完善，是国家人口发展的重要战略决策，同时也顺应了群众

的期盼，有利于社会和谐稳定。新政会在一定程度上缓解我国的人口“老龄化”，但在今后一段时期内，仍会维持低生育水平。

4. 加快户籍制度改革

加快户籍制度改革，重点是要通过调整完善户口迁移政策，促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化，主要任务是解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题，稳步提高户籍人口城镇化水平，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。加快户籍制度改革，是党的十八大和十八届三中全会部署的一项重点改革，是推进中国特色新型城镇化的一项重大任务，是实现亿万农业转移人口“市民梦”的一项重大举措。

（五）深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局

生态文明建设是涉及生产方式和生活方式根本性变革的战略任务，实现这样的根本性变革必须依靠制度。全会首次提出要建立“系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境”，表明了我们党对加强生态文明建设的认识进入一个新的境界。全会提出，要健全自然资源资产产权制度和用途管制制度、划定生态保护红线、实行资源有偿使用制度和生态补偿制度、改革生态环境保护管理体制。这既把生态文明建设放在突出位置，建设资源节约型、环境友好型社会，又强调生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，有利于推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。

（六）深化党的建设制度改革，完善党的领导体制和执政方式，为改革开放和社会主义现代化建设提供坚强政治保证

党的建设是党领导的伟大事业不断取得胜利的重要法宝，推动中国的改革与发展，关键在党。全会提出，全面深化改革必须加强和改善党的领导，要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党的领导水平和执政能力，确保改革取得成功。全会明确中央成立全面深化改革领导小组，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。全会还提出，各级党委要切实履行对改革的领导责任，深化干部人事制度改革，建立集聚人才体制机制，充分发挥人民群众的积极性、主动性、创造性，鼓励地方、基层和群众大胆探索，及时总结经验。这为凝聚各方力量，形成改革合力，努力攻坚克难，夺取全面深化改革和社会主义现代化建设新的伟大胜利提供了坚强的政治保证。



问题思考

1. 怎样理解十八届三中全会提出的“全面深化改革”？
2. 怎样理解“市场在资源配置中起决定性作用”？
3. 当代大学生应如何将党的十八届三中全会精神与自身的成长、成才相联系？

参考文献

[1]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本[M]. 北京：人民出版社，2013.
[2] 党的十八届三中全会《决定》学习辅导百问[M]. 北京：党建读物出版社、学习出版社，2013.
[3] 光明日报评论员. 在新的历史起点迈向更辉煌征程[N]. 光明日报，2013-11-13.
[4] 郑剑. 改革开放标注了什么[N]. 人民日报，2013-11-28.
[5] 新华社评论员. 在新的历史起点谱写改革新篇章[OL]. 新华网，2013-11-12.
[6] 国防科学技术大学中国特色社会主义理论体系研究中心. 党的十八届三中全会新思想新观点新举措释义[N]. 解放军报，2013-11-15.
[7] 黄文川. 怎样理解使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用[J]. 求是，2013(24).
[8] 袁元，董瑞丰. 从30年历届党的三中全会看治国理政思路[J]. 瞭望新闻周刊，2008(10).
[9] 张贺. 政府办文化转向管文化[N]. 人民日报，2013-11-22.
[10] 图解. 十八届三中全会专题[OL]. 人民网，2013-11-12.
[11] 新华漫画.《决定》带来改变[OL]. 新华网，2013-11-16.



资料链接

链接一：　充分发挥市场在资源配置中的决定性作用

党的十八届三中全会指出，要使市场在资源配置中起决定性作用，这一论断对深化经济体制改革特别是对未来我国资源的配置方式指明了方向，对于建立完善的社会主义市场经济体制具有重大意义。

市场在资源配置中作用由“基础”到“决定”是实践发展的客观要求

资源配置方式有两种，一种是计划机制，一种是市场机制。改革开放之前，我国资源配置实行的是高度集中的计划经济体制，实践证明，通过计划机制实现资源配置是失败的。改革开放以来，市场机制在资源配置中的作用越来越明显，经历了计划经济为主市场调节为辅的阶段，即在社会资源配置中让市场机制能够对计划机制起到补充作用；有计划的商品经济阶段，市场机制对资源配置作用进一步增强，但计划机制仍然起到主导作用；党的十四大报告提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，提出要让市场在资源配置中起到基础性作用，表明市场机制在资源配置中所起的作用占据主导地位，计划机制在资源配置中下降到了次要地位。党的十八届三中全会指出，要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，这就表明在资源配置中市场机制的作用进一步增强，这就是资源配置要由市场机制而不是计划机制决定，通过政府计划配置

资源要尽可能降低到必要的限度，通过市场机制配置资源要上升到尽可能高的程度。

之所以要让市场在资源配置中起到决定性作用，根本原因在于市场机制配置资源的效率远远高于计划机制。市场机制包括供求机制、价格机制、竞争机制等。经济学的一个基本道理就是若供大于求价格下跌，企业利润率就降低甚至要亏本，迫使更多的资源从原有的行业或部门撤出；相反，供不应求价格上涨，企业利润率提高，会吸引更多的社会资源转入该部门或行业。特别是在市场经济条件下，通过竞争实现优胜劣汰，实现资源的优化配置。虽然市场调节资源分配具有滞后性和一定的盲目性，但整个社会资源配置是理性的，带来的是节约和效率，因为每一个市场主体都想实现收益最大化。计划机制配置资源理论上可以实现合理配置，哪里最需要就将资源配置到哪里，但在实践中是做不到的，具有乌托邦性质，因为没有充分的利益诱导和充分的信息。市场经济发达国家的一个基本经验就是实现资源配置的市场化。我国在改革开放之前通过计划机制配置所有资源，窒息了经济活力，降低了资源配置效率，导致生产力发展缓慢，人民生活水平没有多大提高，国民经济几乎到了崩溃边缘。改革开放30多年来，之所以国民经济和社会发展发生了翻天覆地的变化，归根结底就是越来越多地发挥了市场机制在资源配置中的作用。

要建立完善的社会主义市场经济体制，就需要继续深化市场经济体制改革，让市场在资源配置中起到决定性作用，这是实践发展的客观要求。一方面，我国要到2020年全面建成小康社会，到21世纪中期达到中上等发达国家水平，实现中华民族复兴的伟大梦想，就需要继续解放和发展生产力，更多地释放市场经济活力，最重要的就是让市场在资源配置中起到决定性作用，提高资源配置效率和效益。建立完善的市场经济体制就是要让市场在资源配置中起决定作用，否则就不是市场经济，更不是完善的市场经济。另一方面，我国要在激烈的国际竞争中占据有利地位，要进一步提高综合国力，就同样需要把有限的稀缺资源配置到效益最高的部门和行业，发挥市场在资源配置中的决定性作用。

经过35年的改革，虽然市场机制在资源配置中的作用越来越明显，但并没有起到决定性作用，地区封锁、部门分割、行业垄断比较严重地存在，市场主体竞争不充分；生产要素市场如土地市场、资本市场、产权市场、企业家市场、资本市场不健全等，生产要素价格扭曲，不能准确地反映供求关系；政府直接配置资源的权限过多过大，等等。这些问题的存在严重地阻碍了市场活力的进一步发挥，阻碍了生产力发展。要建立完善的社会主义市场经济体制，提高资源配置效率，进一步释放经济活力，就需要让市场在资源配置中发挥决定作用。

现代市场体系是使市场在资源配置中发挥决定性作用的基础

市场机制发挥作用的载体是市场体系，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，需要具备让市场机制充分发挥作用的平台和场所，这就是统一开放竞争有序的现代市场体系。而不是分割的封闭的垄断的无序的市场。

统一开放竞争有序是现代市场体系的基本特征。所谓统一，有两层涵义，一是指市场的统一性，即在全国范围内要形成一个统一的市场，不应有条块分割、地区封锁和进入市场的障碍，各种生产要素可以在不同行业之间、地区之间和部门之间自由流动；二是指对同类别的市场有统一的市场规则和相关的法律制度。开放是指使各类商品和生产要素能



够在国内外市场上自由流动，自觉地能动地参与国际分工和国际竞争。竞争是指各类市场主体能够在市场中有效地利用价格机制和供求机制理性地实现各自的利益。要实现竞争就需要消除垄断、贸易壁垒和歧视措施，保证市场主体公开、公正和公平地获得市场信息和市场机遇。有序是指有一定的市场规则来维系市场的正常交易行为，保证公平竞争的实现和资源的合理流动，保证各类市场主体能够平等地使用生产要素。

要构建现代市场体系，既需要培育大量的充满活力的商品和生产要素的供给者，也需要培育无数个理性的需求者。从供给者来看，就要加快培育无数个具有充分活力的能够自主经营自负盈亏的市场主体即企业，一方面需要坚持"两个毫不动摇"，即毫不动摇地坚持和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济的发展；另一方面需要降低企业门槛，取消不必要的审批，为企业松绑，把事前审批转变为事后监督，引导和鼓励亿万人民群众主动积极地创业。从需求者来看，还需要培育大批自由选择自主消费的需求者，这就要求不断提高消费者收入水平，让更多人有能力消费；需要不断创造新的产品，诱导新的消费需求；需要严格保护消费权益，让消费者放心消费等。

要健全现代市场体系，需要发展生产要素市场，形成合理的生产要素价格机制，包括通过完善企业家市场形成企业家的市场定价机制、通过完善土地市场形成土地的市场价格、通过完善资本市场形成资本的市场价格机制等。市场是天生的平等派，只有通过竞争形成的价格才是最公平的，所以，凡是能够由市场定价的政府就不需要干预。这一价格机制要能够反映市场的供求关系，这是由市场决定的，除此之外，还要反映资源稀缺程度，特别是不可再生资源，同时还要反映对环境的损害成本。健全现代市场体系需要规范发展行业协会和市场中介组织。现代市场体系是统一竞争开放有序的市场体系，不可能完全依靠政府来规范和发育，需要通过行业协会和市场中介组织来承担这一功能，既承担起行业内部或市场内部维护市场秩序的职责，又可以起到联结生产者、销售者、消费者等各方的作用，并抵御市场风险。健全市场体系还需要健全社会信用体系。没有一个健全的市场主体信用，没有基本的诚信，真正的市场体系就难以确立起来。市场规则就难以真正地发挥作用，就不可能有现代市场体系。要借鉴西方发达国家的经验，建立个人、企业等市场主体信用档案，对于破坏市场规则，没有诚信的个人、企业等市场主体进行严厉惩罚，使其为不讲信用付出代价。健全现代市场体系还需要进一步打破市场分割和部门、地区、行业垄断，形成国内统一的大市场。健全现代市场体系，还要求相信市场、依靠市场，鼓励和保护供求双方通过公开公平竞争的方式形成商品、服务特别是生产要素的价格。

让市场在资源配置中起决定性作用需要发挥政府作用

现代经济运行既离不开市场这只无形的手，同样也离不开政府这只有形的手。要让市场在资源配置中发挥决定性作用，并不是简单地实行自由放任，政府撒手不管，而是需要处理好政府和市场的关系，科学界定政府和市场边界，哪些资源应该由市场配置，哪些资源应该由政府配置需要界定清楚。边界不清就会降低资源配置效率，甚至发生资源的错误配置，既有可能形成资源配置的真空，也有可能产生重复配置，最终结果都降低了资源配置效率。一般而言，凡是市场机制能够充分发挥作用的地方，就要实行资源的市场化配置；凡是市场机制不能发挥作用的地方，就需要政府来弥补。尺有所短，寸有所长。市

场机制有其提高资源配置效率的一面，同样也有其自身难以克服的缺陷，如凭借市场机制无法解决公共产品的问题，无法解决即使由公平竞争而产生的垄断问题，也无法解决市场经济规律自发作用所带来的国民经济的大幅度波动等，诸如此类问题的存在降低了资源配置的效率和效益，这是市场自身无法解决的，只有充分发挥政府的作用，弥补市场缺陷和不足。当然政府也不是万能的，也会因为判断失误而发生资源配置的浪费，关键是要把握好二者关系的度。

让市场机制在资源配置中起到决定作用只是手段而不是目的，根本目的在于提高资源的配置效率。与计划机制配置资源相比，要充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用，对政府调控的要求不是降低了，而是提高了；政府职能不是少了而是多了；对政府公职人员的素质要求也更高了，政府弥补市场缺陷特别是要进行科学的宏观调控不仅仅是个技术问题，更是一门艺术。

（摘自《学习时报》2013－12－02　作者：赵振华）

链接二：　领导小组成立助推全面深化改革

党的十八届三中全会以“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”为总目标，对全面深化改革做出了总体的战略部署，并且决定成立全面深化改革领导小组，负责“改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实”。习近平总书记在十八届三中全会上的讲话中指出，“领导小组的主要职责是统一部署全国性重大改革，统筹推进各领域改革，协调各方力量形成推进改革合力，加强督促检查，推动全面落实改革目标任务”。这是中央第一次成立统筹全面改革的领导小组，对于全面深化改革无疑会产生深远影响。

领导小组制度是中国特色的工作机制

领导小组是中国政治所特有的一种组织方式和工作机制，它广泛存在于从中央到地方各级党政机关、企事业单位的相关活动中，如广为人所熟知的中央财经领导小组、外事领导小组、农业领导小组，等等。领导小组不属于国家的基本政治制度序列，不是一种制度化的组织，但事实上却在中国政治运作中具有举足轻重的地位。

领导小组制度是现代科层制度与中国特色社会主义的归口管理制度相结合的产物。现代科层体制需要政府根据职能性质分为不同的职能部门。而由于新中国成立后我国实行中央高度集权的计划经济体制，从中央到地方形成了以部门为单位的“条条关系”。这种条条关系又与地方政府的“块块关系”交织在一起，从而造成了体制的“条块分割”特点。归口管理是指把政府工作按性质归类为财经口、文教口、政法口、农业口、外事口等不同的类别，国务院通过归口管理加强对各职能部门的领导，中国共产党通过归口管理制度加强对政府工作的领导。领导小组制度便是现代科层制度和归口管理制度的产物。在中国政治的运作过程中，领导小组制度对于实现归口管理和协调条块关系发挥了重要作用。

全面深化改革领导小组的成立，意味着中央建立起最高层次的工作机制来负责对改革进行总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实，改变了过去以归口管理方式推进各个领

域改革的方式，显然会对全面深化改革产生重要的推动作用。

领导小组对全面深化改革的助推作用

根据中国政治和政府运作过程的特点，全面深化改革领导小组的成立将在两大方面助推改革向全面和纵深发展，一是破除部门利益阻碍，二是统筹和敦促改革落实。

破除部门利益阻碍。在“条块分割”体制下，政府部门作为利益主体出现，且具备追求和维护自身利益的权力、动机和资源，具有追求自身利益最大化的倾向。由于部门利益作祟，在改革推进中很多部门不愿意调整和放弃自己的职权，有强烈的冲动去极力扩大本部门权力和谋取本部门利益，由此造成了“政府权力部门化”，“部门权力利益化”，甚至是“部门利益个人化”。部门围绕利益的争夺对改革造成了很大障碍。以地方大部制改革为例，部门利益始终是决定大部制改革中部门设置的关键变量。大部制改革在各地的开展中充满了地方政府部门之间的博弈。各个部门都千方百计维护本部门利益，都用尽浑身解数来说明本部门的重要性，设法保留本部门不被合并或撤销。另外，部门利益还导致了我国立法过程中的“部门利益法律化”倾向。由于我国行政法律法规基本上是由部门来起草的，部门往往利用自己在参与立法和政策制定中的特权和便利，在部门利益的驱动下，通过立法来维护、加强和扩大本部门的权力，减少和减弱本部门应承担的责任和义务，将部门意志上升为国家意志，以部门利益取代国家利益，借强化管理之由，行谋取部门利益之实。这显然违背法治的统一精神，成为改革整体推进的最大障碍。总之，部门利益谋取集团利益，危害公共利益，破坏市场秩序；破坏法治建设，削弱法律权威，违背法治精神；滋生寻租和腐败，破坏社会风气，等等。显然，部门利益的存在是全面深化改革的瓶颈和障碍。

全面深化改革是系统工程，需要具有高瞻远瞩的战略眼光，进行通盘考虑和统筹规划。过去我们在各个领域的领导小组，在政府运作过程中发挥了有效的协调作用，对于克服部门利益给改革造成的阻碍发挥了重要作用。十八届三中全会决定成立领导小组来推进全面深化改革，统筹改革全局，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实，显然有利于破除部门利益藩篱，有利于从源头上根除部门利益给改革设置的种种障碍。

统筹和敦促改革落实。“摸着石头过河”和“由点到面”的改革推进方式是中国改革的基本经验。特别是在经济体制改革中，经常采取“试点”的方法，允许地方政府根据当地实际情况摸索各种解决问题的方法，成功的地方探索会被吸收到中央制定的政策中，然后在全国范围推广并上升为国家制度。例如，家庭联产承包责任制源于安徽凤阳县小岗村农户的自发创造，村民自治源于广西宜州市屏南乡合寨村村民在全国建立的第一个村委会。这两个制度都是对中国农村改革和社会治理产生重大影响的制度创新，是发挥基层自主探索和人民群众首创精神的集中体现。十八届三中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”，实际上也是源于近年来基层群众自治深入开展、社会组织等多元治理主体在我国蓬勃发展的实践经验。目前，被学界称为“政府创新”的地方试点改革，在全国各地的各个政府层级、各个领域广泛开展，并逐渐汇聚成中国特色的改革方式，成为观察中国政治的独特窗口。改革开放35年来的实践证明，这种“由点到面”的改革锁定了中国的渐进改革之路，是符合我国国情的成功改革之路，是中国特色社会主义的制度优势之一。另外，这种放手地方试点探索，依靠地方经验推动整体制度变迁的改革方式，缺乏专门的

机构去统筹规划和督促落实改革，也存在很多不可避免的弊端。例如，地方试点中充斥着很多劳民伤财的“政绩工程”“面子工程”，存在着很多“口号化”“盆景化”的改革，缺乏改革的长远战略眼光。虽然说改革需要经过“试错”，但如果改革缺乏必要的顶层设计和统筹推进，就很有可能走不少弯路以及陷入不必要的拖延。更为关键的是，这种试点改革缺乏制度保障，容易走向失败以及陷入不必要的折腾。如有学者指出，基层政府的许多制度创新几乎都面临着严重的制度困境。就是那些曾经获得了中国地方政府创新奖的项目，也有差不多1/3名存实亡了。由此可见，总体设计和统筹推进对于改革，特别是对于全面深化改革尤为必要。

如果说过去的35年对改革还处于探索阶段，改革的目标与方向都需要从实践中探索和反复检验，那么全面深化改革的提出无疑意味着改革已经在诸多领域有了明晰的目标，意味着中国特色社会主义制度的未来走向有了总体的战略规划。

中央成立领导小组统筹推进全面改革，在改革中发挥“总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实”的作用，无疑有利于发挥中央“总揽全局、协调各方”的领导核心作用，盘活中国共产党领导中国特色社会主义的制度优势，有利于最大限度凝聚改革共识，形成改革合力，推动改革向全面和纵深发展。此外，这种改革方式显然也能够改变“头痛医头、脚痛医脚”的单兵突进式改革，有利于减少“伪创新”和“假改革”等等。总之，领导小组制度的建立有利于强化改革的顶层设计和统筹推进，是中国特色社会主义的制度优势所在。特别是在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的今天，国家治理面临的问题日益复杂，通过建立领导小组加强顶层设计，对于全面深化改革具有重要的战略意义。

（摘自《学习时报》2013－12－24　作者：徐晓全）

链接三：跨越时空的改革坐标

——从十一届三中全会到十八届三中全会

35年前，发端于中国共产党十一届三中全会的改革开放，如春风吹拂大地，改变了中国，影响了世界。

从那时起，执政的中国共产党在自己每届的三中全会上，以改革开放为主旋律，推出一个个事关全局宏观战略的重大决策。

也正因此，在中国的政治语汇中，“三中全会”几乎成为改革开放的代名词。

时代脚步疾速前行。党的十八届三中全会大幕即将开启。

35年，弹指挥间，8次“三中全会”，改革，是不变的主题词。

35年，栉风沐雨，一路高歌奋进，改革开放，成为中华大地发展进步的力量源泉。

冲破藩篱　伟大转折

“这速度真让人有一种穿越时空隧道的感觉。”35岁的卢丽今年国庆节去泰山旅游，坐上时速300公里的高铁，只用1个多小时就从北京到了山东。

卢丽并不知道，在她出生的1978年，中国旅客列车的平均时速仅为43公里。

那时的中国,慢的远不只是火车的时速。刚刚结束十年浩劫的中国,国民经济处于崩溃的边缘,贫困人口高达2.5亿,与世界发达国家的差距越拉越大。

一个沉重的问号摆在执政的中国共产党人面前:中国向何处去?

危机的深处是转机。

1978年11月10日,中共中央召开工作会议。这次历时36天的会议原本准备讨论经济工作,最终开成了一次全局性的拨乱反正的会议。

12月13日,复出不久的邓小平同志在会上发表了著名的讲话《解放思想,实事求是,团结一致向前看》。

"一个党,一个国家,一个民族,如果一切从本本出发,思想僵化,迷信盛行,那它就不能前进,它的生机就停止了,就要亡党亡国。""如果现在再不实行改革,我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送。"

"国内的困局,外部竞争的压力,促使我们必须要改革开放,要寻找一条新的建设社会主义、使国家繁荣富强的道路。"清华大学教授胡鞍钢说。

1978年12月18日,一个彪炳史册的日子。中国共产党十一届三中全会隆重召开。全会确立了解放思想、实事求是的思想路线,果断停止使用"以阶级斗争为纲"的口号,作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策。

这是一次伟大的转折。党的十一届三中全会唤醒了古老的中国,推开了中国走向改革开放的大门——

发祥于安徽小岗村的家庭联产承包责任制,四川等地的扩大企业自主权试点,两天半建起一层楼的"深圳速度",蛇口工业区喊出的"时间就是金钱、效率就是生命"的口号,北京前门两分钱的大碗茶……从农村到城市,从集体到个人,一股股强大的改革气旋喷涌而出。

成功开辟了改革开放的历史新时期、成功探索了中国特色社会主义新道路。正因如此,党的十一届三中全会成为30多年来中外媒体提及最多的历史事件之一。

随着改革的不断推进,党中央审时度势,及时提出要对束缚生产力解放发展的经济体制进行改革。

1984年10月,一份系统的经济体制改革方案提交到了十二届三中全会上。这次会议通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,突破了把计划经济同商品经济对立起来的传统观念,确认我国社会主义经济是"公有制基础上的有计划的商品经济"。

"十二届三中全会通过的决定,体现了党对经济体制改革问题的新认识。改革开始由农村走向城市和整个经济领域。"中央文献研究室研究员杨光说。

国有企业股份制改革起步、乡镇企业异军突起、"私营经济是社会主义公有制经济的补充"载入宪法、设立经济特区、对外开放14个沿海港口城市……

十二届三中全会后,经济建设迅速发展,改革开放全面展开,党探索中国特色社会主义的发展道路取得了重大突破,开创了现代化建设的新局面。

1988年9月,鉴于当时的实际情况,党的十三届三中全会决定对经济环境经济秩序进行治理整顿。

改革开放头十年,中国经济经历了一个加速发展的飞跃期,国民生产总值实现翻番,

综合国力迈上新台阶。改革开放成功地让中国跨越了温饱，开始向着实现小康的目标迈进。

标定方位　重大突破

“下海”，词典里的一个释义是：放弃原来的工作而经营商业。

改革开放之初，贫穷让中国人燃起对富裕的渴望。许多人放弃党政机关的“铁饭碗”“金饭碗”，“扑通”一声投身商海。

作为早期下海者，北京数银英才企业管理咨询有限公司董事长胡卫东深有体会地说：“说小了是个人对生活的重新定位，往大说，就是计划经济体制与市场经济体制的纠结冲撞。”

个人的命运折射出时代的巨变。

“计划与市场”“姓‘社’还是姓‘资’”，这个羁绊中国改革的历史性难题，1992 年的春天给出了全新的答案。

“社会主义也可以搞市场经济。”邓小平视察南方时发表的重要谈话，在事关中国道路向何处去的又一重大历史关头，为全党指引了方向。

改革开放酝酿着重大突破。

同年 6 月 9 日，江泽民同志在中央党校省部级干部进修班的讲话中，针对建立什么样的经济体制问题，明确表示倾向于使用“社会主义市场经济体制”的提法。

从“计划”与“市场”互斥不容，到“有计划的商品经济”，再到“社会主义市场经济体制”，14 年的艰辛探索，中国经济体制改革终于找准了自己的方位。

坚冰又一次被打破。1993 年 11 月召开的十四届三中全会，审议并通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，为社会主义市场经济体制构建起基本框架。

“把社会主义基本制度和市场经济结合在一起，这是中国共产党的一个伟大创举。”中央党校教授辛鸣说。

中国经济体制改革步入新阶段。一场波澜壮阔的制度变革，由此开启。

国有企业改革全面推开。制定公司法、实行资产重组、建立现代企业制度，为构建社会主义市场经济体制打下坚实基础。

非公经济得到空前发展。1999 年九届全国人大二次会议通过的宪法修正案中，个体私营经济的地位从公有制经济的“补充”上升为“重要组成部分”。

财政、税收、金融、外贸、外汇、投资、住房等方面的改革渐次推进，金融市场、劳动力市场、房地产市场、技术信息市场开始形成……

市场经济势如破竹，以前所未有的深度和广度影响着中国社会的发展进程，也为抓住并用好新世纪头一二十年的重要战略机遇期，奠定了坚实基础。

温饱解决的中国，仅用了不到十年就基本实现了总体小康，向着全面小康阔步迈进。

不到十年！中国经济实现了质的飞跃。国内生产总值从 1992 年的不到 2.7 万亿元，猛增到 2000 年的 8.9 万亿元。人均达到 7 858 元，提前实现“翻两番”的预期目标；主要工农业产品产量位居世界前列，商品短缺状况基本结束；商品市场中的市场调节比重不断

加大，社会商品零售环节、农产品收购环节和生产资料出厂环节，市场调节比重分别高达95.8%、92.5%和87.4%……

不仅是数字的跳跃，还有思想意识、价值观念、生活方式的深刻变革。中国，不可逆转地融入浩浩荡荡的世界潮流。

“正是社会主义市场经济，极大解放和发展了生产力，实现经济持续快速增长，人民生活水平显著提高，将国家和民族的发展带入了一个新境界。”中国（海南）改革发展研究院院长迟福林说。

转型升级　科学发展

2001年11月10日，随着一声槌响，世界贸易组织第四次部长级会议主席卡迈勒宣布中国正式成为世贸组织成员。这是世界对中国改革开放的认可。

开放的时序由不确定变为确定，改革的步伐必须加快。

“中国号列车”带着发展的喜悦与成长的烦恼驶入新世纪——

经济增速保持高位，自主创新却明显不足；生活水平普遍提高，收入分配差距也逐渐拉大；民主法制建设成效显著，社会管理则缺乏经验……

2003年，中国人均国内生产总值跨过1 000美元大关，“黄金发展”与“矛盾凸显”相互交织。

大转折就是大机遇。

“纵观全局，21世纪头一二十年，对我国来说，是必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。”——中国共产党人冷静观察、深邃思考、总揽全局，对国际国内形势作出了科学判断。

一面是机遇，一面是挑战。“实现什么样的发展、怎样发展？”新的课题再次摆到了全党面前。

2003年10月，党的十六届三中全会召开，胡锦涛同志作了重要讲话，强调树立和落实科学发展观。

十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确了以科学发展观为统领深化经济体制改革的目标。

市场经济体制从“建立”到“完善”，映照出十年间中国改革开放呈现的新进展，遇到的新问题。

这是改革目标的又一次部署，这是改革之路的再一次出发。

此后的十年，科学发展旗帜下的中国改革，看似静水深流，实则动人心魄：

——“发展计划”变为“发展规划”，“又快又好”变成“又好又快”，“人均”取代“总量”，“质量”重于“数量”，改革发展思路发生根本转变；

——教育改革大胆突围，医疗改革破冰前行，社会保障愈发完善，以人为本的民生本色成为改革主旋律；

——推动社会管理创新，修订完善法律法规，着力启动司法改革，追求公平正义让改革更具底气；

——始终心系农村发展，继党的十五届三中全会后，时隔十年，2008年10月召开的

十七届三中全会再次通过有关农村改革的决定，为全面推进改革开放奠定了重要基石。

十年改革发展，从有效应对国际金融危机冲击到抗击特大自然灾害取得胜利，中国共产党紧紧抓住和用好我国发展的重要战略机遇期，战胜一系列严峻挑战。

十年改革发展，从国民经济持续发展到经济总量跃居世界第二，中国综合国力显著增强，在国际舞台上的影响力日益提升。

十年改革发展，从城镇居民广泛获得社会保障到广大农民种田不再交税，中国人民的生活水平显著提高，改革发展成果更多更公平地惠及全体人民。

中国共产党用理论与实践反复昭示：中国过去的快速发展，靠的是改革开放；中国未来的发展，也必须靠改革开放。

全面深化　走向复兴

再过几天，中国共产党又将迎来一次三中全会——十八届三中全会。此时，中国改革开放已走过整整35年。

35年接力奋斗，35年硕果累累。

数字是明证：142倍——从1978年到2012年，我国国内生产总值由3 645亿元增长到52万亿元；187倍——进出口总额从206亿美元提高到38 668亿美元；71倍——全国城镇居民人均可支配收入从343元增加到24 565元；59倍——农民人均纯收入从134元增加到7 917元……

深化改革已成共识，推进改革挑战重重。

深水区、攻坚期、硬骨头，一连串的改革难题无法回避。

在胡鞍钢看来，“改革从来都不是单向度的。改革是错综复杂、牵一发而动全身的。当改革进入深水区，这一点尤为明显。”

回顾过往，审视未来，“中国道路”领航者清醒自信：改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。

今天，距离2020年全面建成小康社会还有7年，距离实现建成社会主义现代化强国的目标也只有30多年。曾经的愿景已经变为紧迫任务。

时不我待，使命艰巨。以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体向全党全国发出了全面深化改革开放的宣言书、动员令，表达了以更大的政治勇气和智慧推进改革开放的决心与信心。

党的十八届三中全会前举行的两次中央政治局会议已释放出强烈的全面深化改革的信号——必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性，加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民。

“新一轮改革要抓住关键环节或突破口，使新体制、新机制能够尽快并有效运转，进而把发展潜力持续不断地发掘出来。”国务院发展研究中心副主任刘世锦说。

11月2日，在会见21世纪理事会北京会议外方代表时，习近平总书记再次向国际社会郑重宣示——

“中国坚持改革开放不动摇。中国越发展，就越开放，中国开放的大门不可能关闭。

改革开放永无止境，只有进行时没有完成时。再过几天，我们就要召开中国共产党第十八届三中全会，提出综合改革方案，就全面深化改革进行总体部署。”

从十一届三中全会到十八届三中全会，又是一个收获的季节。党领导亿万人民将开始全面深化改革的新出发，把光荣与梦想镌刻在实现中华民族伟大复兴新的征程上。

（摘自新华网 2013－11－03　记者：霍小光、赵超、安蓓）

链接四：　全面深化改革将给百姓带来什么？
——从十八届三中全会看改革新亮点

刚刚闭幕的党的十八届三中全会吹响了新一轮全面深化改革的号角。全会明确提出要“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，“让发展成果更多更公平惠及全体人民”。新一轮改革将给百姓生活带来哪些新亮点？

人民民主：更加广泛、更加充分、更加健全

全会提出：加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，建设社会主义法治国家，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主；加强社会主义民主政治制度建设，推进法治中国建设，强化权力运行制约和监督体系。

现状：实行民主选举制度，公民享有选举权和被选举权，是我国人民当家做主的重要标志。中国宪法和法律为公民行使民主监督权利提供了有效保障。

展望：中共中央党校研究室副主任周天勇认为全会公报提出了“三个更加”的目标：“更加广泛、更加充分、更加健全”的人民民主，提出“强化权力运行制约和监督体系”，今后国家会更加注重健全民主制度，通过制度保证人民依法参与民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，让公众有更多表达的机会和舞台；用法制约束权力运行，将减少权力侵犯百姓利益的现象发生。

文化：让公众精神更丰富

全会提出：紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化体制改革，加快完善文化管理体制和文化生产经营机制，建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系，推动社会主义文化大发展大繁荣。

现状：国家实施了广播电视村村通工程、农村电影放映工程、乡镇综合文化站工程。但我国的文化建设仍存在一些问题，缺乏好的作品。高昂的票价和书价，让一些百姓对买书、进电影院、看演出“望而却步”。

展望：中国人民大学公共管理学院副院长许光建教授指出，文化是国家和民族的灵魂。通过让百姓享受快乐健康的文化，潜移默化地让社会主义核心价值观深入人心，形成社会主流风尚，防止道德滑坡，迫在眉睫。中央已对此明确作出部署，百姓期待着身边不仅有电影院和图书馆，而且有更多既能吸引人又能弘扬正能量的好作品。

收入：让百姓钱袋更“鼓”

全会提出：紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革，改

革收入分配制度，促进共同富裕。

现状：我国2004年开始酝酿收入分配制度改革方案，但至今不同行业、城乡之间收入差距过大，职工工资增长幅度低等问题仍持续存在，已成为我国提高百姓消费总水平、扩大内需、拉动经济的制约因素。

展望：中国人民大学劳动人事学院教授常凯指出，公报回应了百姓对提高收入、共同富裕的期待，但需要具体政策落实。预计国家将更加注重劳动者权利，建立健全职工工资的正常增长机制，让百姓通过劳动和财富能获得与经济发展增长水平相一致的收入。

生态：还蓝天碧水于民

全会提出：紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制；健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，划定生态保护红线，实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，改革生态环境保护管理体制。

现状：大范围雾霾、水污染、土地污染等时有发生，损害着公众的健康。近年国家逐步采取了严格的环保措施，但环境质量现状仍处于局部有所好转，总体尚未遏制，形势依然严峻，压力继续加大的状态。

展望：国家发展改革委能源所原所长周大地认为，公报出现新名词"自然资源资产产权制度"、"用途管制制度"和"生态保护红线"，意味着谁对生态文明负责、怎么追责，将由法规、制度来约束，污染者将付出代价。公众期待着中央的部署落到实处，让百姓能生活在天蓝水清草绿的环境中。

安全：让百姓放心生活

全会提出：提高社会治理水平，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序；改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制，健全公共安全体系。设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全。

现状：中国已经形成一个横向到边、纵向到底的完整的灾难预案体系。全国所有的省级人民政府、96%的市级政府、80%以上的县级人民政府都建立了应急管理的领导机构和相应的办事机构。但我国每年因自然灾害和各类事故死亡达数千人，经济损失超过4 000亿元；危害百姓安全的极端公共事件仍时有发生。

展望：许光建教授剖析说，我国正处于经济和社会的转型期，公共安全的社会基础、保障条件还比较薄弱。加强公共安全管理，预防和减少各类灾害、事故、犯罪、恐怖事件、疫病疫情等的发生，保持社会稳定和国家安全，成为百姓迫切盼望的事情。全会首次将此上升到国家战略的高度做出重头部署，公众有望今后生活工作的环境更加安全和放心。

农民：过上"城里人"生活

全会提出：让广大农民平等参与现代化进程，共同分享现代化成果。加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制机制。



现状:我国目前留在农村的很多是老人、妇女和儿童,一些地方甚至出现土地撂荒现象。全国多数农民享受的公共服务不足。全国2.6亿农民工工作在城市却很难被城市接纳,我国按照户籍计算的城镇化率只有30%多。

展望:国务院发展研究中心副主任韩俊表示,公报明确提出让农民"共同分享现代化成果",意味着农民也应过上生活条件较好的"城里人"日子。中央已经指明了"赋予农民更多财产权利"的大方向,土地承包经营权、宅基地使用权和集体经济收益分配权是农民合法的财产权利,"更多"就是要更加充分而有保障,今后要在政策上具体落实。以家庭承包经营为基础不能动摇,下一步要鼓励发展农业专业大户、家庭农场、农业专业合作社等新的经营主体,做大做强农业产业,完善城镇化建设,让农民富裕起来,生活改善。

司法:为百姓伸张正义

全会提出:建设法治中国,必须深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益。要维护宪法法律权威,深化行政执法体制改革,确保依法独立公正行使审判权检察权,健全司法权力运行机制,完善人权司法保障制度。

现状:2008年以来,人民法院每年受理案件都在1 000万件以上,案件不仅量大,而且新类型案件、复杂案件越来越多,调处难度越来越大。近年曝光的一系列冤假错案引起了社会各界广泛呼吁防范冤假错案,加强司法公正。

展望:国家行政学院法学教研部主任胡建淼说,公报强调了要把司法体制改革作为建设法治中国的一项重要任务,并且把司法体制改革的方向定位为"公正高效权威的社会主义司法制度",这是一个新提法。老百姓的很多纠纷要靠司法解决,如果判决不公,或者官司一打好几年得不到解决,会令百姓产生怨气。落实公报的战略部署,今后会更加注重司法的公正性和便民性,让司法更好地为百姓伸张正义。

(摘自:新华网 2013-11-13 记者:林红梅、郑晓奕、高敬)

链接五: 国际社会高度评价中共十八届三中全会

中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议12日在北京胜利闭幕。国际社会对此次会议给予高度关注和积极评价,外国专家学者等在接受本报记者采访时纷纷表示,中共十八届三中全会意义重大,为中国经济转型、改革深入发展指引明确的方向。会议成果体现了中国领导人坚持改革的勇气和决心,相信中国的改革一定会成功,中国将继续保持较快增长速度。

为中国改革深入发展指引明确方向

俄罗斯科学院远东所副所长奥斯特洛夫斯基表示,中共十八届三中全会制定的路线方针政策,有利于中国经济的平衡协调发展和中国社会的长期繁荣稳定,俄罗斯不仅可间接获得经济发展动力,而且也可获得非常有益的发展经验。

俄罗斯社会政治研究中心主任叶夫谢耶夫表示,十八届三中全会是中国改革开放的又一个分水岭,其目标是实现富民强国、社会和谐。一个强大开放、稳定和谐的中国,有益

于地区发展和世界和平。

澳大利亚堪培拉大学学者哈里森说，中共十八届三中全会不仅对中国重要，对世界也很重要。中国历时35年的改革现已进入深水区，这是一个非常关键的时期。十八届三中全会制定的重大决策，为中国的经济转型、改革深入发展指引明确的方向。中国的重大经济决策将对世界经济的复苏和发展产生积极影响。

哈萨克斯坦国际商学院教授图列绍夫表示，十八届三中全会决定继续全面深化改革，特别是经济体制改革，这将成为中国未来10年甚至更长时期的发展方向。说到底，改革的目标是让民众过上幸福生活，这也是中国梦所追求的目标之一。作为邻国和友邦，哈萨克斯坦乐见中国通过改革实现经济的长期稳步发展和人民生活的改善，中国改革的成功将进一步惠及周边地区，中国改革的经验也将为其他国家提供借鉴。

体现中国领导人执政能力和理政智慧

埃及学者法乌兹教授表示，中国领导人展现出坚持改革的勇气令人钦佩。在本次会议后，中国将进行更加全面和深入的改革。这不仅将给中国民众的生活带来改善，同时也将对其他国家带来积极影响。尽管中国的改革或将面临较大阻力，但是一定能获得成功。

波兰著名政论家彼特·加济诺夫斯基表示，中共十八届三中全会及其作出的全面深化改革的重大决策，体现中国新一届领导人高超的执政能力和非凡的理政智慧。中国在经过30多年经济快速发展、迈入中等收入国家行列后，如何避免“中等收入陷阱”，保持继续发展势头，是前所未有的巨大挑战。十八届三中全会确定的全面改革措施，适应了改革和发展的要求，为中国社会和经济的进一步发展勾画出新蓝图，也为中国的未来指明了方向。相信这次会议后，中国将进入一个新的和谐发展阶段，世界各国也将因此而进一步受益。

俄罗斯俄中企业经贸关系促进会主席阿尔乔姆·谢苗诺夫认为，十八届三中全会探索出适合中国的发展道路，力求消除城乡和贫富差距，深化经济体制改革，确保经济平衡发展。新出台的政策是经过中国新一届领导集体深思熟虑的结果，清醒地判断了国内和国际形势。稳定发展的中国经济有助于全球的经济繁荣，俄罗斯期望中国继续带动区域经济共同增长。

巴西—中国研究所总干事安娜·雅瓜里贝表示，全球瞩目中共十八届三中全会，从会议公报中可以看出，此次会议勾勒出未来中国改革的总路线图，为中国未来的全面发展和经济转型指明了方向。会议成果真正彰显了中国领导人加大推动改革力度的决心、以民为本的理念，中国的顺利转型将惠及全世界。巴西也面临着与中国相似的困惑，中国在改革过程中的发展模式非常值得巴西等国借鉴。

西班牙中国问题专家马埃斯特罗指出，中共十八届三中全会的关键词毫无疑问是改革。通过本次会议，国际社会了解了中国全面深化改革的决心，也看到了中国未来改革的蓝图和纲领。中国改革开放取得的成就毋庸置疑，中国特色社会主义制度是取得这些成就的牢固基础，中国领导人在本次会议上作出的完善和发展中国特色社会主义制度的决定是明智的。中国政治的一个重要特色是注重实效、脚踏实地，这是国际社会普遍承认的中国政治体制的优越性之一。



中国经济将继续保持较快增长速度

巴西利亚大学国际关系教授普洛哥比奥指出，中共十八届三中全会作出了明智的决策。中共抓住时机，调整发展战略，以拉动内需、平衡地区经济发展为目标。中国经济发展战略需要做出调整，经济结构需要改革，只有中国共产党才能有效引领中国社会和经济的变革。今后中国经济将以质量内涵为重，也将从内部解决外部危机对中国经济的影响。世界多数国家为中国的强大而感到骄傲。

马达加斯加塔那那利佛大学教授祖拉桑表示，中共十八届三中全会的召开释放出许多积极信号，中国坚持深化改革、勇于创新的勇气值得赞赏。作为世界第二大经济体，中国在经济上迅速发展的同时自然而然地迎来攻坚克难的关键时期，如何处理好政府与市场的关系、如何更大程度解放和发展社会生产力等问题对中国未来发展至关重要。"中国在正确的道路上前进，我看好中国的改革之路。"

巴基斯坦拉合尔管理学院教授阿彼得·阿曼表示，十八届三中全会具有承前启后的重要意义，为中国的长期发展制定了科学合理的战略，并为中国在经济、社会等方面的改革指明了方向。如今中国经济发展势头稳健，人民生活水平不断提高，这些都释放出积极的信号，让世界对中国更加充满信心，也将使更多的国家从中国的发展与进步中受益。

美国彼得森国际经济研究所高级研究员尼古拉斯·拉迪表示，中共十八届三中全会对加快中国经济改革的步伐有重要作用，特别是更加强调资源分配上的市场作用。只要中国成功按照本次会议制订的方针路线向前发展，中国经济就将继续保持较快增长速度，同时对全球经济增长继续做出积极贡献。

（摘自《人民日报》 2013-11-13 记者：陈效卫、李景卫、黄文帝等）

链接六：　　袁贵仁：深化教育领域综合改革

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）对全面深化改革的重要领域和关键环节作出重大部署，特别是围绕党的十八大报告提出的"深化教育领域综合改革"总体要求，明确了教育改革的攻坚方向和重点举措，对促进教育事业科学发展、努力办好人民满意的教育，具有极为重要的指导意义。

一、深化教育领域综合改革的重要性和紧迫性

《决定》立足社会主义初级阶段基本国情，直面现代化建设需要解决的体制机制问题，回应广大人民群众的关切和期盼，在全面深化改革特别是推进社会事业改革创新方面，把深化教育领域综合改革摆在突出位置，充分体现了以习近平同志为总书记的党中央站在党和人民事业全局高度，加快社会事业改革创新、着力保障和改善民生的政治决心和战略考虑。

（一）改革是新时期教育事业发展的强大动力

回顾改革开放35年辉煌历程，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体，高瞻远瞩地提出"教育要面向现代化，面向世界，面向未来"的重要指针，20世纪80年代中期发布关于教育体制改革的决定，坚定不移推进教育改革。以江泽民同志为核心的党的

第三代中央领导集体，强调把教育摆在优先发展战略地位，发布迈向新世纪的教育改革和发展纲要，努力构建充满生机的中国特色社会主义教育体系。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央，围绕建设人力资源强国、努力办好人民满意的教育作出战略部署，推进教育事业科学发展，特别是2010年发布的教育改革发展规划纲要实施3年来，教育改革顶层设计明显增强，重大项目和改革试点顺利展开。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央继往开来，全党全社会关心支持教育改革和发展，我国人才培养体制、考试招生制度、现代学校制度、办学体制、管理体制等多方面改革都在朝着纵深推进。我国教育快速发展，从人口大国转变成为人力资源大国，正在向人力资源强国进军，这完全得益于持续深化的教育改革所注入的活力动力。

（二）教育改革是历史新起点上全面深化改革的重要组成部分

进入新世纪以来，国际国内形势发生深刻复杂变化，随着世界多极化、经济全球化深入发展，随着我国发展进入新阶段，改革进入深水区，经济社会发展面临许多新情况新问题新挑战，教育也深度融入改革开放和现代化建设大潮之中。在中国特色社会主义事业五位一体总布局中，我们党坚持社会建设与经济、政治、文化、生态文明建设和党的建设密切联系。按照《决定》关于“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革”的新部署和“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性”的新要求，深化教育领域综合改革，不仅是破除制约教育事业科学发展的体制机制障碍，促进教育体系自身完善，而且要与党的各项事业制度改革相互配合、协同攻关，为经济社会发展、实现“两个百年”目标提供人才支持和智力贡献。

（三）深化教育领域综合改革是满足人民群众对多样化高质量教育需求的可靠保障

我国进入全面建成小康社会的决定性阶段，人均国内生产总值由世纪之初1 000美元上升到6 000美元以上，社会开始由生存型消费逐渐进入发展型消费阶段，广大人民群众对通过接受良好教育提高自身素质、增强发展能力、改善生活质量，以及更好服务国家社会的愿望愈加迫切，也更为多样化。习近平总书记明确指出，我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。深化教育领域综合改革，就是要以实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益为依归，以立德树人为根本任务，以促进教育公平、提高教育质量为主线，以改进政府教育管理方式、激发释放学校办学活力、构建全民终身学习体系为重点，努力满足人民群众对多样化高质量教育的现实需求。

二、深化教育领域综合改革的攻坚方向和重点举措

教育要发展，根本靠改革。《决定》关于深化教育领域综合改革的新部署新要求，集中反映了今后教育领域以改革推动发展、提高质量、促进公平、增强活力的总体思路，就是要加强和改善党对教育的领导，主动适应经济社会发展需要，自觉遵循教育规律和人才成长规律，明确攻坚方向，凝聚社会共识，加强举措配套，统筹落实好以下三个重点方面。

（一）深化教育领域综合改革必须坚持立德树人基本导向

如果说社会主义核心价值体系是兴国之魂，那么，立德树人作为教育的根本任务，就

是深化教育领域综合改革之魂。《决定》明确提出:"全面贯彻党的教育方针,坚持立德树人,加强社会主义核心价值体系教育,完善中华优秀传统文化教育,形成爱学习、爱劳动、爱祖国活动的有效形式和长效机制,增强学生社会责任感、创新精神、实践能力。"字里行间深深寄托着对青少年一代的殷切期望。我们党在探索中国特色社会主义教育发展道路的进程中,在弘扬中华优秀传统文化、积极吸收各国优秀文明成果的基础上,赋予立德树人以深刻理论内涵和全新时代特征,意义非常深远。今后教育领域中的所有改革,都必须坚持立德树人基本导向,始终高度重视教育和帮助学生打牢共同思想基础、端正政治立场和前进方向、砥砺品德陶冶情操、激发历史责任感、树立正确的世界观、人生观、价值观,将个人成长成才与投身实现中华民族伟大复兴中国梦的实践紧密相连。

坚持立德树人基本导向,本质要求是育人为本、德育为先、能力为重、全面发展,尽力为每个学生提供适合的教育,让每个孩子都能成为有用之才,成为德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。《决定》要求强化体育课和课外锻炼,促进青少年身心健康、体魄强健,改进美育教学,提高学生审美和人文素养;要求统筹城乡义务教育资源均衡配置,实行公办学校标准化建设和校长教师交流轮岗,不设重点学校重点班,破解择校难题,标本兼治减轻学生课业负担。就是要把全面实施素质教育的宏观政策要求,细化为学校教育的具体安排,把中小学生尤其是小学生从过重课业负担下解放出来,使其腾出更多时间探究思考、加强锻炼、了解社会、参与实践。

坚持立德树人基本导向,还必须积极为多样化、个性化、创新型人才成长提供良好环境和机制。《决定》强调要加快现代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作,培养高素质劳动者和技能型人才;创新高校人才培养机制,促进高校办出特色争创一流,以及推进学前教育和特殊教育改革发展,清晰表明我们党关于促进全体人民学有所教、学有所成、学有所用的政策基点。深化教育领域综合改革,必然要在更新教育观念、理顺结构体系、创新培养模式、加强能力建设、推动内涵发展上下工夫,全面形成与社会主义市场经济和全面建成小康社会相适应的充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的教育体制机制,尽快办出具有中国特色、世界水平的现代教育。

(二)深化教育领域综合改革必须有利于促进公平提高质量

《决定》要求最大限度集中全党全社会智慧,最大限度调动一切积极因素,敢于啃硬骨头,敢于涉险滩,以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱,推动中国特色社会主义制度自我完善和发展。因此,教育领域综合改革要以解决人民群众关心的热点难点问题为着力点,加大攻坚力度,力求取得突破性进展。

考试招生制度,就是教育领域综合改革"牵一发而动全身"的重点领域和关键环节。《决定》明确了"探索招生和考试相对分离、学生考试多次选择、学校依法自主招生、专业机构组织实施、政府宏观管理、社会参与监督的运行机制"的改革方向,期望从根本上解决一考定终身的弊端,从坚持义务教育免试就近入学制度起步,试行学区制和九年一贯对口招生,到推行初高中学业水平考试和综合素质评价,再到加快推进职业院校分类招考或注册入学,逐步推行普通高校基于统一高考和高中学业水平考试成绩的综合评价多元录取机制,探索全国统考减少科目、不分文理科、外语等科目社会化考试一年多考,特别是在试行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换方面迈出新步,拓宽终身学习通道。相信这

一制度改革的顶层设计，再跟进系列配套政策，将是我国教育考试招生制度系统性综合性最强的一次改革，将显著扭转应试教育倾向，更加有利于促进学生健康成长、科学选拔人才、维护社会公平，彰显有教无类、因材施教、终身学习、人人成才的理念，为亿万学生提供多样化的学习选择和成长途径，搭建符合基本国情的人才成长"立交桥"。

促进教育公平，是坚持社会主义制度下教育公益性普惠性的必然要求，是我们党执政为民所必须秉持的基本政策内涵。在社会主义初级阶段基本国情条件下，我国城乡、区域教育发展还不平衡，贫困地区、民族地区教育发展滞后状况有待改变，对此，《决定》在部署深化教育领域改革时，强调大力促进教育公平，健全家庭经济困难学生资助体系，构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制，逐步缩小区域、城乡、校际差距。促进教育公平，要循序渐进和制度创新，既要把促进公民受教育机会公平摆在突出位置，又要善用政策手段促进公共教育资源配置公平，还要更加重视促进教育制度规则公平，这些都将是深化教育领域综合改革的着力点。

（三）深化教育领域综合改革必须构建政府学校社会新型关系

按照党的十八大精神，《决定》专门就加快转变政府职能进行具体部署，深化行政体制改革，创新行政管理方式，进一步简政放权，最大限度减少政府对微观事务的管理，特别是加快事业单位分类改革，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，建立事业单位法人治理结构等等，都成为亮点，也为深化教育体制改革创造了良好外部环境。《决定》提炼出教育管理和办学体制改革要点，提出新的更高要求。深化教育领域综合改革，大的方向是构建政府、学校、社会之间新型关系，落实和扩大学校办学自主权，建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度。

"深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构。强化国家教育督导，委托社会组织开展教育评估监测。"《决定》提出的系列改革举措，关键在于推进中央向地方放权、政府向学校放权，通过建立"管办评分离"制度，明确各级政府责任，推进学校分类管理，规范学校办学行为，发挥社会参与作用，形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制。政府将更多运用法规、规划、标准、政策、公共财政、信息服务等手段引导和支持学校发展。

"健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度，鼓励社会力量兴办教育。"《决定》提出的极具创新性的政策要求，就是坚持教育公益性原则，健全政府主导、社会参与，办学主体多元、办学形式多样、充满生机活力的办学体制，要求各级政府因地制宜采取多样化政策措施，引导社会资金以多种方式进人教育领域，支持民办教育事业发展，并积极鼓励行业企业等社会力量参与公办学校办学，形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局。

三、深化教育领域综合改革的保障措施和落实行动

当前和今后一个时期，是教育系统深入贯彻党的十八大、党的十八届三中全会精神，继续落实国家中长期教育规划纲要的新阶段，对深化教育领域综合改革来说，也是难得的重要战略机遇期。我们一定要把思想和行动迅速统一到中央关于深化教育领域综合改革的重大决策部署上来，抓住历史性机遇，统筹安排改革保障措施，坚定不移实现中央改革

决策部署。

（一）切实增强对深化教育领域综合改革的高度共识

我国改革开放35年经验表明，任何成功的改革从来都是上下左右的通力合作和紧密配合，每次成功的改革，都是群众广泛参与、集体同心攻坚的结果。我们要把《决定》精神落到实处，必须科学分析、深刻认识当前教育体制机制积弊，尽快克服改革动力不足，缺乏有效措施手段，不敢或不愿打破常规的想法和做法，在各级政府、教育系统和社会各界中，凝聚起改革的高度共识，形成深化教育改革的强大合力。

按照中央的要求，凡涉及群众切身利益的教育领域综合改革重大政策举措，一定要正确处理改革发展稳定的关系，坚持改革力度、发展速度、社会可承受程度的统一。除完善专家咨询机制、注重配套政策措施到位等环节外，更重要的是从制度层面提高教育决策科学化、民主化水平，在重大教育改革实施前，要进行合法性审查和风险评估，根据需要向社会公开征求意见；在改革实施中，加强检查监督和定期评估，对于出现的问题及时妥善处理及动态调整，避免产生大的偏差，加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督，确保人民群众知情权、参与权、表达权、监督权行使顺畅，为重大教育改革付诸实施创造更加有利的环境。

（二）不断完善上下联动、各方协同创新的改革推进机制

改革是复杂的社会系统工程，如何避免改革的碎片化，是包括教育系统在内的各地区各部门都要直面的问题。《决定》强调加强和改善党对全面深化改革的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，对各级领导班子和基层组织投身改革提出明确要求。深化教育领域综合改革，在不同部门之间会有一定的职能交叉和需要彼此协调的关系。围绕《决定》所布置的教育领域综合改革各项重点任务，要在国家层面制定指导性意见，注意增强部委之间的政策协调，逐项明确本届政府任期内重大教育改革清单。地方要以增强本级教育统筹为重点，制定综合改革方案，落实国家层面重大教育改革任务，体现省域教育改革特征，重在解决本省的实际问题。国家建立鼓励支持改革激励机制，对改革成效显著的地区和学校，在资源配置、权力下放等方面，给予更多倾斜支持。

（三）继续注重系统设计、整体推进、重点突破、试点先行的改革路径

深化教育领域综合改革，必须立足基本国情，全国一盘棋，但决不能一刀切。国家中长期教育规划纲要启动实施时，就在各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团和部分高校选取425个单位先行试点，经过3年的探索，在顶层设计、政策协调、咨询指导、监督检查、宣传推广等方面，初步建立一套改革推进机制。根据《决定》总结的“加强顶层设计和摸着石头过河相结合，整体推进和重点突破相促进”的改革重要经验，我们要继续沿着系统设计、整体推进、重点突破、试点先行的改革路径，按照《决定》提出的教育领域综合改革任务以及2020年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果的时间表，对国家和各地的教育改革试点进行整体评估，形成新的改革方案，加强统筹，多措并举，以点带面，扎实推进。

实现中国梦，教育任重道远。我们决心在以习近平同志为总书记的党中央领导下，按照中央改革决策部署，锐意进取、勇于创新，加快制度建设，不断完善中国特色社会主义现代教育体系，不断提高中国教育现代化水平，努力办好人民满意的教育。

（摘自《中国教育报》　2013-11-20）

链接七：相关名词解释

1. 三中全会

三中全会是指中国共产党某届全国代表大会选出的中央委员会召开的第三次全体会议。类似的还有“五中全会”，其余类推。中国共产党每隔五年召开一届全国代表大会，选举产生新一届的中央委员会，该中央委员会召开的第一次全体会议叫“中国共产党第××届中央委员会第一次全体会议”，简称“一中全会”，第二次全体会议叫“二中全会”……以此类推，第三次全体会议即三中全会。平时说得最多的“三中全会”(如果没有特别说明的话)，经常是指1978年12月召开的党的十一届三中全会。从那次三中全会后，中国确定开始实施改革开放。

2. 改革开放

是1978年12月十一届三中全会起中国开始实行的对内改革、对外开放的政策。改革开放包括对内改革和对外开放。中国的对内改革首先从农村开始，安徽省凤阳县小岗村开始实行“农村家庭联产承包责任制”，拉开了我国对内改革的大幕；对外开放是中国的一项基本国策，中国的强国之路，是社会主义事业发展的强大动力。

3. 公报

也称新闻公报，是党政机关和人民团体公开发布重大事件或重要决定事项的报道性公文，是党和国家经常使用的重要文种。公报是应用写作的重要文体之一。公报具有权威性、指导性和新闻性。公报依据发文主体的不同分为两类：一类是党政机关或团体发布重大事件、重要决定的公报；另一类是联合公报。党、政、团体发布的公报可因内容的不同分为事件性公报和会议公报两种；联合公报是用于两个或两个以上国家的政府、政党、团体的代表就会谈、访问等事宜所发表的公报。

链接八：相关改革名言

我们的国家一定要发展，不发展就会受人欺负，发展才是硬道理。

——邓小平

积极推进政治体制改革，使社会主义民主和法制建设有一个较大的发展。

——江泽民

不断改善人民生活，严格控制人口增长，加强环境保护。

——江泽民

最根本的是，改革开放符合党心民心、顺应时代潮流，方向和道路是完全正确的，成效和功绩不容否定，停顿和倒退没有出路。

——胡锦涛

虽然中国的改革发展取得了很大成就，但中国仍处在并将长期处在社会主义初级阶



段，在前进道路上仍然面对着许多困难和挑战。实现中国的现代化和全体人民的共同富裕，还需要长期不懈地艰苦努力。

——胡锦涛

实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放也永无止境，停顿和倒退没有出路。我们要坚持改革开放正确方向，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，既勇于冲破思想观念的障碍，又勇于突破利益固化的藩篱。

——习近平

实现全面建成小康社会的奋斗目标，对全面深化改革提出了更加迫切的要求。我国改革已进入攻坚期和深水区，需要解决的问题十分繁重。调查研究是谋事之基、成事之道。没有调查，就没有发言权，更没有决策权。研究、思考、确定全面深化改革的思路和重大举措，刻舟求剑不行，闭门造车不行，异想天开更不行，必须进行全面深入的调查研究。

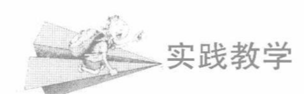
——习近平

中国改革已进入攻坚期和深水期，需要解决的问题格外艰巨，都是难啃的硬骨头。这个时候就要一鼓作气。畏葸不前不仅不能前进，而且可能前功尽弃。

——习近平

全党全国各族人民要坚定不移走改革开放的强国之路，做到改革不停顿、开放不止步。

——习近平



实践教学

1. 结合本讲内容，开展以“我眼中的三中全会”或“三中全会与我”等为主题的座谈和研讨，组织大学生交流讨论学习心得，并引导学以致用，用以促学，真正把学习贯彻党的十八届三中全会精神落到实处。

2. 结合本讲内容，组织大学生开展社会实践、问卷调查、农村实地考察等活动，从社区、农村等现状和改革开放以来城市、农村发生的重大变化，真实感受改革开放的重大意义。

第二讲　建设美丽中国　走向社会主义生态文明新时代

【教学目的】

生态文明建设是中国特色社会主义的应有之义，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。党的十八大把生态文明建设提升到五位一体总体布局的战略高度，意义重大而深远；十八届三中会会又进一步提出了建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境，站在新的历史起点上发出了新号角。通过教学帮助大学生树立起生态文明新理念，引导大学生深刻领会国家关于推进生态文明建设的战略思想，以自身的实际行动，积极参与绿色发展、循环发展、低碳发展行动，为我国的生态文明建设做出应有的贡献。

党的十八大把生态文明建设提升到五位一体总体布局的战略高度，第一次单列加以论述，并将有关内容和要求写入新修订的党章。明确提出，建设生态文明是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，为人民创造良好生产生活环境。党的十八届三中全会又进一步提出了加快生态文明制度建设，将健全自然资源资产产权制度和用途管制制度首次写入党的文件，在生态文明建设中引入市场机制，让市场在配置自然资源中发挥决定性作用；并在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确指出，建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境。

一、建设美丽中国的生态文明新理念

我国探索和推进生态文明建设，经历了一个从自发到自觉的历史过程。党的十六大把“可持续发展能力不断增强，生态环境显著改善，资源利用效率显著提高，促进人与自然



和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”列为全面建设小康社会的四大目标之一。胡锦涛同志在2005年中央人口资源环境工作座谈会上指出，要在全社会大力进行生态文明教育。从此，生态文明这一重大理念成为党和国家的意志。党的十七大提出，“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立”。党的十七届五中全会提出了提高生态文明水平的新要求。党的十八大强调，把生态文明放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展，努力走向社会主义生态文明新时代。习近平同志在致生态文明贵阳国际论坛2013年年会的贺信中指出：“走向生态文明新时代，建设美丽中国，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容。”

（一）生态文明建设的提出背景

生态文明是人类社会文明的高级形态，生态文明是工业文明发展到一定阶段的产物，是超越工业文明的新型文明境界，是在对工业文明带来严重生态安全进行深刻反思基础上逐步形成和积极推动的一种文明形态，是人与自然和谐的社会形态。工业革命以来，人类创造了历史上从未有过的经济奇迹，积累了巨大的物质财富。但人类在创造和享受现代文明的同时，也饱尝了高增长带来的苦果：能源紧张、资源短缺、生态退化、环境恶化、气候变化、灾害频发。这促使人们要重新思考人类与自然的关系，重新思考人类行为的准则。1987年世界环境与发展委员会发表的《我们共同的未来》报告中第一次提出可持续发展理念；1992年联合国环境与发展大会发布《里约宣言》和《21世纪议程》，正式提出走可持续发展道路。2012年联合国可持续发展大会通过了《我们憧憬的未来》。自20世纪六七十年代人类生态环境意识开始觉醒以来，人类对生态环境问题的认识越来越深入。而当今世界，可持续发展已成为时代潮流，绿色、循环、低碳发展正成为新的趋向。

我党历来高度重视生态问题。20世纪80年代就提出绝不能走“先污染、后治理”的老路，1983年中央将环境保护确定为基本国策；1994年中国政府首次提出把可持续发展战略纳入经济社会发展长远规划；2002年党的十六大提出“走新型工业化道路”，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路；2003年党的十六届三中全会提出科学发展观，强调“统筹人与自然的和谐发展”；2007年党的十七大把“建设生态文明”作为实现全面建设小康社会的五大目标之一，并首次将人与自然和谐，建设资源节约型、环境友好型社会写入党章；2012年党的十八大则把“生态文明建设”纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，系统阐述了加强生态文明建设的总体要求、重点任务和正确路径；2013年十八届三中全会又进一步提出了加强完整的生态文明制度体系建设。可以说，“生态文明”的概念虽然不是我们党首先提出的，但揭示其本质、丰富其内涵，把它作为执政理念上升为国家战略在全社会加以推行，则是我们党前无古人的创举。

（二）生态文明建设的内涵特征

1. 生态文明建设的内涵

生态文明是在人类历史发展过程中形成的以人与自然、人与人、人与社会和谐共处，良性循环，全面发展，持续繁荣为基本宗旨的一种文化形态，是人类为保护和建设美好生态环境而取得的物质成果、精神成果和制度成果的总和，是贯穿于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设全过程和各方面的系统工程，也是人类文明发展史上的一种新型的文明形态。其核心是确立人与自然和谐、平等的关系，倡导尊重自然、保护自然、合理利用自然并主动开展生态建设的理念和行动。建设生态文明，就是以把握自然规律、尊重自然为前提，以人与自然、环境与经济、人与社会和谐共生为宗旨，以资源环境承载力为基础，以建立节约环保的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式以及增强永续发展能力为着眼点，以建设资源节约型、环境友好型社会为本质要求。主要包含了生态文化、生态产业、生态消费、生态环境、生态资源、生态科技与生态制度等七个基本要素，这些基本要素是生态文明的基本组成单元，又是相互影响和相互作用的。

（1）生态文化繁荣是生态文明建设的精神支柱

生态文明意味着人类思维方式与价值观念的重大转变。建设生态文明必须以生态文化的繁荣创新为先导，建构以人与自然和谐发展理论为核心的生态文化。在世界观上，需要超越机械论，树立有机论；在价值观上，需要超越"人类中心主义"，重建人与自然的价值平衡；在发展观上，需要超越"不增长就死亡"的狭隘增长主义，建立"质量重于数量"的人口、资源、环境协调的整体发展观。

（2）生态产业发展是生态文明建设的物质基础

生态产业作为发展与环境之间矛盾激化的产物，是人类对传统生产方式反思的结果。生态文明要求生态经济系统必须由单纯追求经济效益转向追求经济效益、社会效益和生态效益等综合效益，以人类与生物圈的共存为价值取向来发展生产力。在生产方式上，转变高生产、高消费、高污染的工业化生产方式，以生态技术为基础实现社会物质生产的生态化，使生态产业在产业结构中居于主导地位，成为经济增长的主要源泉。

（3）生态消费模式是生态文明建设的公众基础

生态消费模式是以维护自然生态环境的平衡为前提，在满足人的基本生存和发展需要基础上的一种可持续的消费模式。生态消费模式需要依赖消费教育来变革全社会的消费理念，进而转变消费者的消费行为，引导公众从浪费型消费模式转向适度型消费模式，从环境损害型消费模式转向环境保护型消费模式，从对物质财富的过度享受转向既满足自身需要又不损害自然生态的消费方式。

（4）生态环境保护是生态文明建设的基本要求

生态环境问题直接关系到人民群众的正常生活和身心健康。如果生态环境受到严重破坏，人的生产生活环境恶化，人与人、人与自然的和谐就难以实现。生态文明建设的重要目标和实践要求就是要统筹好人与自然的关系，消除人类经济活动对自然生态系统构成的威胁，有效控制污染物和温室气体排放，保护好生态环境，实现生态环境质量的明显



改善和可持续发展。

(5) 生态资源节约是生态文明建设的内在要求

没有生态环境和资源能源，经济发展就无从谈起，人类社会发展就会失去资源基础。生态文明建设的重要任务，就是通过保护、节约、高效利用自然资源，循环利用废弃资源，积极开发可再生清洁能源和新能源，保障资源的可持续供给和经济社会可持续发展，维护自然界的生态平衡。

(6) 生态科技发展是生态文明建设的驱动力量

生态科技用生态学整体观点看待科学技术发展，把从世界整体分离出去的科学技术，重新放回"人—社会—自然"有机整体中，将生态学原则渗透到科技发展的目标、方法和性质中。坚持走生态科技的发展道路，是实现人与自然和谐发展的关键，也是加速生态文明建设的驱动力量。

(7) 生态制度创新是生态文明建设的根本保障

解决生态环境问题的本源性动力在于制度创新。一方面要通过建立生态战略规划制度，着眼于长期而不是短期的发展，真正把人与自然的和谐与可持续发展纳入到国民经济与宏观决策中来；另一方面，要创新生态文明建设的制度安排，通过制度建设与创新，鼓励更多主体的积极参与，创建更加公平的法制环境，建立更加灵活的政策工具，营造更加良好的舆论氛围。

2. 生态文明建设的特征

生态文明作为科学、全面、系统的先进思想和战略任务，贵在创新、重在建设，成在持久。生态文明理念及建设实践具有鲜明的特征：

(1) 在价值观念上，强调尊重自然、顺应自然、保护自然

生态文明倡导给自然以平等态度和充分的人文关怀，关注和尊重生态环境的存在及其意义，从"向自然宣战"、"征服自然"向"人与自然和谐共处"转变；倡导主动遵循和正确运用自然规律，合理有效地利用自然，禁止对自然无节制的攫取，对资源无序的开发利用；倡导在发展中保护、在保护中发展，给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。

(2) 在指导方针上，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主

节约优先就是提高资源综合利用率，以最小的资源消耗支撑经济社会发展，促进生产空间集约高效；保护优先就是正确处理发展与保护的关系，把环境承载力作为发展的首要前提，努力不欠新账，多还旧账，促进生活空间宜居适度；自然恢复为主，就是减少人为干预，给生态环境以自我修复、自我更新的时间和空间，让其休养生息，早日恢复和提高生态服务功能，促进生态空间山清水秀。

(3) 在实现路径上，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展

生态文明追求经济社会与生态系统之间的良性互动，要求把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，基本形成节约能源资源和保护生态环境的空间格局、产业结构、增长方式、消费模式，走出一条节约资源和保护环境的新道路，全面推进经济社会的绿色繁荣。

(4) 在目标追求上，努力建设美丽中国

良好的生态环境是生存之本、发展之基、健康之源。基本的环境质量是政府应当提供的公共服务。我国要在2020年全面建成小康社会，最大的制约因素之一就是生态环境。要坚持节约资源和保护环境的基本国策，更加自觉地珍爱自然，更加积极地保护生态，从源头上扭转生态环境恶化趋势，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献。

(5) 在时间跨度上，需要长期艰巨的建设过程

我国正处于工业化中期阶段，传统工业文明的弊端日益显现。发达国家一两百年逐步出现的环境问题，在我国快速发展的过程中集中显现，呈现明显的结构型、压缩型、复合型特点。生态文明建设面临的繁重任务和巨大压力，决定了它不会一帆风顺，不可能一蹴而就，需要坚持不懈地努力。既要补上工业文明的"必修课"，又要走好生态文明的"跨越路"。

（三）生态文明建设的重要意义

生态文明建设，是中国特色社会主义应有之义。党的十八大把生态文明建设提升到五位一体总体布局的战略高度，十八届三中全会又进一步提出推进生态文明制度体系建设，意义重大而深远。

1. 生态文明建设是我党创造性回答经济发展与资源环境关系问题所取得的最新理论成果，为统筹人与自然和谐发展指明了前进方向

生态文明建设这一战略思想和战略任务，是我党随着对社会主义现代化建设实践和认识的不断深化，集中全党意志和智慧，深刻把握经济社会可持续发展规律、自然资源永续利用规律和生态环保规律，立足经济快速发展中资源环境代价过大的严峻现实，着眼破解人与自然日益突出的尖锐矛盾，积极应对当前和长远发展不可持续的复杂局面，在继承中创新、创新中发展，加以提炼和概括的重要理论成果。

生态文明建设为实现人与自然和谐、均衡发展指明了路径。保护自然就是保护和造福人类。自然界是包括人类在内的一切生物的摇篮，是人类赖以生存和发展的基本条件。马克思主义认为，"自然界，就它本身不是人的身体而言，是人的无机的身体"。因此，人类应该像对待自己的身体一样对待自然界，高度重视自然环境保护和优化，充分考虑资源环境承载力，统筹当前发展和未来发展的需要，既关注经济指标，又关注资源环境指标；既积极实现当前的目标，又为未来发展创造有利条件。

2. 生态文明建设是我党积极主动顺应广大人民群众期待，进一步丰富和完善中国特色社会主义事业总体布局的战略部署

生态文明建设是坚持以人为本、执政为民，维护最广大人民群众根本利益特别是环境权益的集中体现。随着经济社会的快速发展，人民群众对干净的水、新鲜的空气、洁净的食品、优美宜居的环境等方面的要求越来越高。良好的生态环境越来越成为人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。建设生态文明，为人民群众创造良好的生产生活环境，

不仅保障和改善了民生，巩固和夯实了党的执政基础，而且丰富和拓展了中国特色社会主义事业的发展领域和范围。

中国特色社会主义既是经济发达、政治民主、文化先进、社会和谐的社会，又是生态环境良好的社会。经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设之间具有内在的必然联系。其中，经济建设是基础，政治建设是保证，文化建设是先导，社会建设是归宿，生态文明建设是前提。坚持和实现科学发展，必然要求生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设相融合相协调，赋予其以生态尺度。只有“五位一体”齐头并进，才能更好地坚持和发展中国特色社会主义的伟大事业。

3. 生态文明建设是我党充分吸纳中华传统文化智慧并反思工业文明与现有发展模式不足，积极推进人类文明进程的重大贡献

生态文明建设，以我国传统文化为重要背景并深深根植于中华民族悠久灿烂的文化沃土之中，“天人合一、道法自然”观念和思维方式自古以来就渗透在中华民族的文化中，积淀为中华民族传统文化的基本元素，它强调天与人、人与自然的和谐一致、互惠互存。中国传统文化象征之一的太极图，阴阳鱼合抱共含对立统一，在内部两条鱼的边缘结合得天衣无缝，外围共同构成一个正圆，形象生动地表达了如何和谐共处。告诉我们，任何一个事物都包含两个对立的方面，对立才能统一。两个对立面协调、融合，共同构建一个和谐的整体。同样，人与自然和谐相处也是如此。人类本身是大自然的一员，人类生存于自然、发展于自然，人与自然本来就是一个不可分割的有机整体。人们对自然的损害就是损害人类自己，呵护自然就是呵护人类自己，改善自然就是发展人类自己。

随着工业文明的推进和科学技术的进步，人类社会创造了超以往所有时代的物质财富，改造自然的能力空前强大。征服大自然，榨取大自然，单向度地向大自然索取成为传统工业文明的主流意识，带来了资源枯竭、环境恶化问题。我国是在推进工业文明进程中建设生态文明，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子；统筹人与自然关系，在持续保持和享有良好的生态环境中实现工业化、城镇化；这既是中国生态文明建设的特色所在，也是人类社会文明进程的有益尝试。

4. 生态文明建设是我党深刻把握世界发展的绿色、循环、低碳新趋向，对可持续发展的拓展和创新

可持续发展和生态文明建设，都是由于资源环境问题而引起的。近年来，在应对国际金融危机中，许多国家纷纷倡导实施“绿色新政”，把发展绿色经济作为增长引擎，以此谋划后危机时代的发展。当今世界，以绿色经济、低碳技术为代表的新一轮产业和科技变革方兴未艾，可持续发展已成为时代潮流，绿色、循环、低碳发展正成为新的趋向。

当前，我国二氧化碳、二氧化硫等排放量居世界前列，发达国家要求我国减排的压力不断加大。我党深刻把握这一发展新趋向，提出和推进生态文明建设，从文明进步的新高度来清醒和全面统筹解决资源环境等一系列问题，从经济、政治、文化、社会、科技等领域全方位着眼着力，在更高层次上实现人与自然、环境与经济、人与社会的和谐，为增强我国

可持续发展能力、实现中华民族永续发展提供更科学的理念和方法论指导。我国提出建设生态文明，有利于我国参与国际竞争和合作的战略举措，有利于在国际环境与发展领域展示负责任大国形象，有利于赢得当前和未来国际竞争制高点。

（四）美丽中国的生态文明新理念

党的十二大指出，在建设高度物质文明的同时，一定要努力建设高度的社会主义精神文明；十六大把发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明，确定为全面建设小康社会的一个重要目标；十七大首次将生态文明写入党代会报告，要求建设生态文明；十八大明确了生态文明建设的战略任务和历史地位；十八届三中全会又进一步明确了推进生态文明制度体系建设。因此，大力推进生态文明建设，提高生态文明水平，就必须以整体观、系统观的方法论，以物质文明、政治文明、精神文明和生态文明的共同发展，树立尊重自然、顺应自然、保护自然和建设"美丽中国"的生态文明新理念，全方位推进美丽中国建设。

1. 确立物质文明、政治文明、精神文明与生态文明共同发展的理念

当代中国社会文明体系包含物质文明、政治文明、精神文明与生态文明在内的协调建设和发展。其中，物质文明解决人与科学技术的关系，政治文明解决人与国家权力的关系，精神文明主要解决人与文化、人与人之间的关系，生态文明解决人与自然的关系。四个文明共同推动社会进步，促进和谐社会的构建；生态文明是对现有文明的整合与重塑，是一种更为高尚的发展目标，需要物质文明、政治文明和精神文明发生与其内在要求相一致的生态化转向，积极推动四个文明的协同创新与基本体系建设。

（1）物质文明建设为生态文明建设提供坚实的物质基础

一是建立绿色生态经济及其产业体系。以新能源、新材料、可再生能源、环保产业等为切入点，培育新兴绿色产业和新的经济增长点；加强对节能、提高能效、洁净煤、可再生能源、先进核能、碳捕集利用与封存等低碳和零碳技术的研发和产业化投入，加快建设以低碳为特征的工业、建筑和交通体系；注重对传统工业经济的生态化改造，大力发展循环经济。二是推进现代化的绿色技术支撑体系。从环境战略、环境应用技术和环境标准研究等方面入手，选择具有一定基础优势、关系生态文明发展全局和生态安全的关键领域，作为生态技术创新的突破口。三是规范绿色企业运营体系。把以经济效益为中心的企业发展机制转变为将经济效益、社会效益、生态效益协调统一发展机制；把"先污染后治理"的末端治理模式转变为绿色设计、绿色采购、绿色生产、绿色科技、清洁生产、零排放、循环经济新模式；把单一的技术层面的污染防治转变为战略层面的以绿色发展为核心竞争力的发展模式。

（2）政治文明建设为全面建设生态文明社会提供政治保障

一是强化组织领导保障体系。加强生态文明建设执法检查和工作评议，推进生态文明建设的具体部署和组织落实；完善生态产业发展、生态环境保护、生态文化建设和生态社会构建的全方位考核机制、评价指标体系，建立健全生态文明建设责任制。二是完善绿色政策引导体系。将绿色经济纳入经济社会发展综合决策，遵从绿色政策的指引和指导；鼓励节能环保的财税体系，深化绿色信贷、绿色保险、绿色证券、绿色税收、绿色采购、绿色



贸易等一揽子细化措施和环境经济政策，推动国民经济各行业的全面绿色化。三是完备法律制度保障体系。制定与修改一系列有助于生态文明建设、保护生态环境的法律、法规，强化法律的监督与检查，重视环境法制基础研究工作，多方面分层次有步骤地推进人大环保立法工作，严格管理环境执法工作，通过制度设计，为生态文明建设提供政治保障。

(3) 精神文明建设为生态文明提供思想保证、精神动力和智力支持

一是繁荣的生态文化体系。强化教育科学文化建设，更加重视生态教育科学文化体系的建立和全民生态教育的培育。二是建立广泛的社会参与体系。动员社会各界积极投入到生态文明建设中来，在全社会形成关心、支持、参与生态文明建设的良好氛围，使全社会广泛参与成为自觉行动。三是形成科学健康向上的消费体系。倡导适度消费，崇尚节俭生活，积极参与“绿色消费”。四是构建广泛的交流合作体系。形成既加强和探索建立与发达国家之间的交流合作平台与机制，也注重加强与发展中国家的合作，不断探索适合我国国情的绿色经济发展道路，共同维护人类地球家园。

2. 牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念

“面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念”。党的十八大报告的这一论断，是基于对人与自然关系深刻反思的科学判断，对于建设美丽中国、实现中华民族永续发展具有重要指导意义。

(1) 尊重自然，是人与自然相处时应秉持的首要态度

尊重自然就是要求人对自然怀有敬畏之心，尊重自然界的一切创造、一切存在和一切生命。近代以来，随着改造自然能力的大幅提高，人类开始轻视自然、藐视自然，甚至以征服者、占有者的姿态面对自然，为满足自身需要向大自然不断索取，使人类赖以生存的自然环境遭受严重破坏，环境污染、生态危机日益严重。反思过去，正视现实，只有尊重自然才是人与自然相处的科学态度。尊重自然，就要深刻认识到人只是自然界的一分子，人属于自然，而不是自然属于人；就要深刻认识到自然界是人类赖以生存发展的基本条件，人类生活所需要的一切均直接或间接来自自然，人类对自然应怀敬畏之心，决不能凌驾其上；就要深刻认识到一切物种均有生命，均有其独特价值，均是自然大家族中不可缺少的部分，人类应该尊重一切生命。

(2) 顺应自然，是人与自然相处时应遵循的基本原则

顺应自然就是要求人顺应自然的客观规律，按客观规律办事。包括人类在内的自然界是一个完整有机的生态系统，具有自身运动、变化和发展的内在规律，不以人的意志为转移。人利用和改造自然的实践活动只有适应自然规律，才能做到人与自然和谐相处。顺应自然，一方面要科学认识大自然中的各种规律，减少因为无知而违背自然规律；另一方面要以制度约束人的行为，防止因为明知故犯而违背自然规律。像涸泽而渔、焚林而猎、杀鸡取卵之类的做法，大都是因为急功近利和个人贪欲而违背自然规律，这种明知故犯的行为必须通过制度加以约束。

(3) 保护自然，是人与自然相处时应承担的重要责任

保护自然就是要求人发挥主观能动性，在向自然界索取生存发展之需的同时保护自

然界的生态系统。自然供给人类生存发展所需，人类也理应对自然担负责任，这个责任就是保护自然。保护自然也是确保人类社会永续发展的迫切要求。保护自然，首先要改变人类的发展方式，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式。其次要实施重大生态修复工程，增强生态产品生产能力，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，扩大森林、湖泊、湿地面积，保护生物多样性。再次要加强环境保护制度建设，把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。

3. 逐步树立建设“美丽中国”的生态文明理念

建设“美丽中国”是树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念的升华，这也标志着我党对执政规律的把握更加科学、对执政理念的认识更加深化、对执政能力的建设更加重视，承载着一代又一代共产党人对未来发展的美好愿景，承续着“青春中国”、“可爱中国”、“新中国”、“富强民主文明中国”、“和谐中国”、“中华民族伟大复兴”的中国梦，描绘了生态文明建设的美好前景。



美丽中国的建设目标

(1) 美丽中国，是时代之美、社会之美、生活之美、百姓之美、环境之美的总和

经济持续健康发展是重要前提，人民民主不断扩大是根本要求，文化软实力日益增强是强大支撑，和谐社会人人共享是基本特征，生态环境优美宜居是显著标志。这都是建设美丽中国的必备条件，缺少任一要件都是不美丽的。其中，优美宜居的生态环境最为重要。优美的生态环境，有利于增强人民群众的幸福感，有利于增进社会的和谐度，有利于拓展发展空间提升发展质量，从而实现国家的永续发展和民族的伟大复兴。

(2) 美丽中国是科学发展的中国

作为一个发展中国家，发展仍是我们的首要任务。推进生态文明建设和美丽中国建设，应当全面落实节约资源和保护环境的基本国策，在资源可接续、环境能承载的前提下，推动发展和现代化建设走上以人为本、全面协调可持续的科学发展轨道。用人民群众的



话来讲，美丽中国就是既有金山银山又有绿水青山。只有坚持不懈推动科学发展，大力推进生态文明建设，美丽中国的绚丽画卷才会逐步展现在世人面前。

（3）美丽中国是社会和谐的中国

建设美丽中国，改善环境质量，增强生态系统服务功能，提供更多更优的生态产品，满足人民群众享有良好生态环境的新期待，可以为构建和谐社会注入新的动力。任何一个事物都包含两个对立的方面，对立才能统一。两个对立面协调、融合，共同组成一个和谐整体。人类本身是大自然的一员，人类生存于自然、发展于自然，人与自然存在着对立统一的整体关系。人与人的社会和谐依赖于人与自然的和谐。人类社会系统与自然生态系统的协调发展、和谐共处、互惠共存，有利于推动建成和谐社会人人共享的美丽中国。

（4）美丽中国是生态文明的中国

美丽中国是生态文明建设的目标指向，建设生态文明是实现美丽中国的必由之路。建设生态文明，先进的生态伦理观念是价值取向，发达的生态经济是物质基础，完善的生态文明制度是激励约束机制，可靠的生态安全是必保底线，改善的生态环境质量是根本目的。建设美丽中国与建设生态文明主要方向一致、进程基本同步。美丽中国的最根本标志就是生态文明建设取得显著成效。

（5）美丽中国是可持续发展的中国

建设美丽中国，不仅涉及社会的各阶层、各方面、各行业，而且在不同时期有不同的目标、内容和要求。既要搞好顶层设计，明确方向、目标和任务；又要采取有效措施，扎实推进，促进可持续发展。其核心是按照生态文明要求，通过形成资源节约和环境保护的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，构建全社会共同参与大格局，加快推进资源节约型、环境友好型社会建设，实现经济繁荣、生态良好、人民幸福，给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。

二、推进绿色发展、循环发展、低碳发展

保护生态环境，应对气候变化，维护能源资源安全，是全球面临的共同挑战。走向生态文明新时代，建设美丽中国，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容。中国将贯彻节约资源和保护环境的基本国策，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，形成节约资源、保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，为子孙后代留下天蓝、地绿、水清的生产生活环境。继续承担应尽的国际义务，同世界各国深入开展生态文明领域的交流合作，推动成果分享，携手共建生态良好的地球美好家园。

（一）把握“三个发展”的内涵实质

当今世界，以绿色经济、低碳技术为代表的新一轮产业和科技变革方兴未艾，可持续发展已成为时代潮流，绿色、循环、低碳发展正成为新的趋向。我国政府提出建设生态文明和美丽中国的战略构想，从文明进步的新高度来把握和统筹解决资源环境等一系列问

题，从经济、政治、文化、社会、科技等领域全方位着眼着力，在更高层次上实现人与自然、环境与经济、人与社会的和谐，为增强可持续发展能力、实现中华民族永续发展提供更为科学的理念和方法论指导。2012年，胡锦涛同志明确指出，要着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，为人民创造良好的生产生活环境。"三个发展"思想是进一步推进生态文明建设的行动指南。

1. "三个发展"的提出背景

改革开放以来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就，国民经济发展年均经济增长速度近10%。但是，经济发展的资源环境代价也极其昂贵。总体上看，随着经济发展，环境状况还在继续恶化，资源短缺仍在不断加剧。资源环境问题成为经济社会健康发展的瓶颈约束。与此同时，随着人均收入水平的上升，人民群众对于优质的生态环境的需求迅速递增，人民群众日益增长的生态环境质量需求与政府不尽理想的生态环境质量供给之间的矛盾十分尖锐。对此，从党的十七大首次提出生态文明概念，到十八大将其作为战略任务，提出五位一体的总体布局，指出了生态文明建设的三个标志性特征，即绿色发展、循环发展、低碳发展，这既体现了生态文明建设的基本内涵，也明确了推进生态文明建设的基本途径和方式，这也是加快转变经济发展方式的重点任务和主要内涵，标志着推进绿色发展、循环发展、低碳发展，是加快生态文明建设的重要抓手和着力点，也是改善生态环境、缓解资源短缺、应对气候变化的根本途径，是保障人民群众生态安全、生产安全、生命安全的根本举措。

2. "三个发展"的精神实质

生态文明是一种文明形态，也是一种理念。绿色发展、循环发展、低碳发展是生态文明理念的基本内涵，也是实现生态文明的主要途径。"三个发展"是科学发展的内在要求，是转变发展方式的本质特征。只有在经济建设和社会发展的各个方面充分考虑自然资源和生态环境承载能力，推动城乡建设和生产、流通、消费各环节的绿色化、循环化、低碳化，大力推进节能减排，实施循环经济，加大环境保护力度，加快生态修复保护，才能有效促进生态文明建设。

绿色发展，从广义上说，涵盖节约、低碳、循环、生态环保、人与自然和谐等内容；从狭义上说，绿色一般表示生态环保的内涵。走绿色发展之路，就必须坚决改变以污染环境为代价的发展模式，大力发展环境友好型产业，大力推进环境友好型消费，大力建设环境友好型社会。

循环发展就是通过发展循环经济，提高资源利用效率。其基本理念就是没有废物，废物是放错地方的资源，实质是解决资源可持续利用和资源消耗引起的环境污染问题。走循环发展之路，就必须坚决改变以浪费资源为代价的发展模式，大力发展资源节约型产业，大力推进资源节约型消费，大力建设资源节约型社会。

低碳发展就是以低碳排放为特征的发展。主要是通过节约能源提高能效，发展可再生能源和清洁能源，增加森林碳汇，降低能耗强度、碳强度以及碳排放总量，实质是解决能源可持续问题和能源消费引起的气候变化等环境问题。走低碳发展之路，必须坚决改变

以气候变暖为代价的发展模式，大力发展气候友好型产业，大力推进气候友好型消费，建设气候友好型社会。

3．“三个发展”的推动力量

我国“十二五”规划明确提出绿色、循环、低碳发展的要求及调整产业结构，降低能源强度、碳强度，提高非化石能源的比重，增加森林蓄积量等多项约束性的目标，以及控制能源消费总量，提高资源产出率等指导性的目标。党的十八大又进一步提出着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，实现美丽中国的伟大梦想。绿色、循环、低碳发展是转变经济发展方式、调整结构的主要抓手和重要内涵。转型发展的主要障碍在于个人成本与社会成本、个人收益与社会收益的不一致。为此，必须依靠机制设计和制度创新，通过约束性机制，积极转化“黑色经济”、“线性经济”、“高碳经济”；通过激励性机制，发展“绿色经济”、“循环经济”、“低碳经济”。同时，推动绿色循环低碳发展需要政府推动，更需要企业和民间组织等全社会的共同参与，企业作为市场的主体，是推进我国绿色低碳发展的重要力量，要迎接国际绿色经济、循环和低碳发展的挑战，就要加大绿色低碳循环技术的研发和产业发展，采用更加可持续的生产经营模式，提高企业在国内、国际市场上的竞争力，实现经济效益、社会效益、环境效益与应对气候变化的多赢，通过外部性的内部化，促进绿色发展、循环发展、低碳发展，真正造福于广大人民。

（二）明确“三个发展”的重大意义

习近平同志曾指出：“中国将按照尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，贯彻节约资源和保护环境的基本国策，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源、保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，为子孙后代留下天蓝、地绿、水清的生产生活环境。”走绿色发展、循环发展、低碳发展之路，是转变发展方式的重要着力点，也是经济发展潜在的增长点、未来竞争的制高点。着力推进“三个发展”，更加鲜明地丰富了科学发展的内涵，也进一步阐明了“三个发展”的重大意义。

1．推进绿色发展是我国经济社会可持续发展的重要方向

我国能源资源短缺严重，生态环境约束日益严厉，气候变化问题非常严峻，这已形成了对经济社会发展的很大制约。2012 年 12 月伊始，我国中东部地区迎来了大范围雾霾天气。天津、河北、山东、江苏、安徽、河南、浙江、上海等地出现以霾为主的污染天气，空气质量较差，能见度偏低；这些地区的 PM2.5 浓度基本在 150 微克/立方米以上，部分地区甚至高达 300 至 500 微克/立方米，AQI（空气质量指数）达到三级（轻度污染）至五级（重度污染），局部地区接近六级（严重污染）；四川盆地、贵州大部、湖南西北部等地出现大雾天气，局部地区能见度不足 500 米。这些警醒着我们，应把继续推进工业发展与今后的绿色发展结合起来。绿色发展是干部群众、国内国际共同的责任、共同的义务、共同的使命。谁抢先占领绿色经济的制高点，谁就能在绿色发展的大势中赢得先机、把握主动。推动绿色发展，用“绿色考核体系”代替传统的 GDP。“十二五”规划首次以绿色发展为主题，凸显绿色发展指标，进行“绿色发展规划”，标志着我国进入“绿色发展时代”。推动绿色发展

是“十二五”及今后较长一段时期内我国经济社会可持续发展的重要方向。党的十八大在深入分析我国基本国情、战略需求和现代化发展路径的基础上，提出了推进绿色发展的目标。面向未来，我国经济社会发展应当着力推进绿色发展。

2. 推进循环发展是我国经济社会发展的重要任务

我国循环发展目前处于初期起步阶段，2005 年《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》出台，将循环经济发展纳入国家发展战略。2012 年国务院通过的《循环经济十二五规划》，指出了发展循环经济是我国经济社会发展的重大战略任务，是推进生态文明建设、实现可持续发展的重要途径和基本方式，要围绕提高资源产出率，健全激励约束机制，积极构建循环型产业体系，推动再生资源利用产业化，推行绿色消费，加快形成覆盖全社会的资源循环利用体系。从政府来讲，在政策方面给予循环发展以充分的导向作用，完善有利于循环发展的政策体系，引导社会资金投向循环经济行业领域。从系统来讲，要努力形成高级、多层、良性的超循环发展系统，即促进内外良性循环、软硬件良性循环、城乡良性循环、人地良性循环，努力实现人与自然和谐共生。从行业来讲，要支持钢铁、化工、建材等重点领域，向构建全社会资源循环利用体系转变。从企业看，要支持从企业内部小循环、单一企业循环式生产向整个产业链的循环式发展转变，从低端、分散、小规模资源循环利用向高附加值、集中化和规模化转变。从环节看，要从注重生产环节入手发展循环经济向注重生产、流通、消费环节全覆盖转变。

3. 推进低碳发展是我国转变经济发展方式的重要途径

由于大规模使用碳基燃料，自工业革命以来大气中二氧化碳的含量上升了 40%，全球平均温度上升了 0.74 度，应对气候变化已成为国际社会紧迫而又长期的任务。我国以煤炭为主的能源结构使其在二氧化碳减排中存在着特殊的困难，缺油少气的资源禀赋决定了实现低碳发展难度很大，但我国仍然提出到 2020 年将单位国内生产总值二氧化碳的排放比 2005 年减少 40%—45%，彰显了一个负责任大国的气魄、责任和决心。低碳发展是应对全球气候变暖的关键方案，是践行科学发展观的重要手段，是加快推进经济发展方式转变的重要途径。必须加快建立和完善低碳发展的政策体系，通过税收、融资等优惠，引导政府和企业增加对低碳技术的研究和开发投入。创新低碳产业发展、能源环保产业发展、绿色金融发展等机制体制，制定和实施低碳产业发展规划和指南，走低碳型工业化道路，发展以生物质能、太阳能光伏、风力发电、节能装备、水电环保等为重点产业，发行推广“生态基金”、“绿色保险”产品。推行低碳消费，引导城乡居民转变消费观念，创建低碳型消费模式。加强政府对企业和公众的引导，鼓励消费领域节能减排。提倡低碳消费，遏制奢侈消费，减少一次性用品的使用。推广碳排放标志认证。实行低碳标志认证制度，引导消费者选购“低碳商品”。

（三）知悉“三个发展”的初建成果

我国环保事业起步于 20 世纪 70 年代，奠基于 80 年代，成长于 90 年代，发展壮大于 21 世纪。我国一直高度重视环境保护，特别是近年来，把环境保护摆上更加突出的战略

位置，将主要污染物减排作为经济社会发展的约束性指标，提出建设生态文明、推进环境保护历史性转变、积极探索环境保护新道路等战略思想，着力解决影响科学发展和损害群众健康的突出环境问题，推动我国生态环境保护领域从认识到实践发生重要变化。在“十一五”环境保护取得显著成绩的基础上，绿色发展、循环发展、低碳发展等环保工作又取得新的成效。

1. 主要污染物减排工作扎实推进

国家把节能减排作为经济社会发展规划的约束性指标。通过强化目标责任考核，狠抓工程减排、结构减排、管理减排，以“六厂（场）一车”（火电厂、钢铁厂、水泥厂、造纸厂、城镇污水处理厂、畜禽养殖场和机动车）为重点，严格落实减排任务。全国城市污水处理率由 2005 年的 52%提高到 2012 年的 85%，燃煤电厂脱硫机组比例由 14%提高到 90%。“十一五”期间，二氧化硫、化学需氧量排放量分别下降 14.29%和 12.45%。2012 年全国化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放总量分别比上年减少 3.05%、4.52%、2.62%和 2.77%。

2. 环境保护优化经济发展的作用得到进一步发挥

严格建设项目环评审批，对“两高一资”项目执行严格的环境准入条件，对满足环保准入条件的民生工程、基础设施、生态环境建设等项目，加快审批，为稳增长调结构贡献力量。截至 2012 年 11 月，按程序和条件批复项目环评 197 个，总投资 11 200 多亿元。对不符合要求的 21 个项目暂缓审批、退回报告书或不予批复，涉及总投资 940 亿元。当前，我国环境影响评价工作面临不少新情况、新问题，需要加大改革创新力度，加强完善环境影响评价制度。正在实行以下四项最重要的措施：第一，依法依规加强环评工作。第二，扩大公众参与范围和有效性。第三，最大限度地实行政务信息公开。实行项目受理情况和报告书简本、项目审批情况和政府承诺公开、项目环评批复和验收文件“三公开”。第四，重大建设项目必须同步开展社会风险评估。

3. 民生环境问题综合整治成效显现

2012 年 2 月，国务院常务会议审议通过并发布新修订的《环境空气质量标准》，增加 PM2.5、臭氧（O^3）8 小时平均浓度等监测指标，目前已在京津冀、长三角、珠三角等重点区域以及直辖市和省会城市开展监测并公布信息。重金属、化学品、持久性有机物等领域的污染防治深入推进。开展 PM2.5 监测、公布信息并着手进行综合防治，标志着中国污染防治已从单纯防治一次污染的阶段，过渡到既防治一次污染又防治二次污染的新阶段。强化饮用水源保护和地下水污染防治，组织全国地级以上城市集中式饮用水水源环境状况评估，编制《华北平原地下水污染防治工作方案》，积极落实《全国地下水污染防治规划》，强力推进历史遗留铬渣治理，使得全国堆存长达数十年甚至半个世纪的 670 万吨铬渣基本处置完毕。

4. 重点流域区域污染防治取得新进展

根据《重点流域水污染防治规划（2011—2015 年）》、《重点区域大气污染防治“十二

五”规划》，深入推进江河湖泊污染治理，建立重点流域跨省界断面水质考核制度，完善考核指标体系。对长江流域中下游8省(区、市)水污染防治规划实施情况开展全面考核，推进松花江等江河湖泊休养生息。国务院批准重点区域大气污染防治“十二五”规划，要求加快调整产业结构和能源消费结构，实施多污染物协同控制，开展多污染源管理，加强区域联防联控。全国七大水系好于Ⅲ类水质比例由2005年的41%提高到2012年的64%；劣Ⅴ类水质比例由27%下降到12.3%。

5. 农村环境保护和生态保护得到切实强化

印发《全国农村环境综合整治“十二五”规划》，明确总体目标、主要任务和保障措施。国务院成立中国生物多样性保护国家委员会，审议通过《关于实施〈中国生物多样性保护战略与行动计划(2011—2030年)〉的任务分工》和《联合国生物多样性十年中国行动方案》，把生物多样性保护提升为国家的战略行动。全国累计建成国家级自然保护区363个，已有15个省(区、市)开展生态省建设，1 000多个县(市、区)开展生态县建设，53个地区开展生态文明建设试点工作。2008年以来，中央财政共安排农村环保专项资金135亿元，实施“以奖促治、以奖代补”政策措施，支持2.6万个村庄开展环境综合整治，5 700多万农村人口受益。

6. 全社会环境保护意识明显增强

各级党委政府和广大领导干部推进“三个发展”与环境责任意识明显增强，切实把环境保护放在全局工作的突出位置，并积极采取举措，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，坚持并完善责任制。全社会关心支持和参与环保的氛围更加浓郁，公众环保意识显著增强。

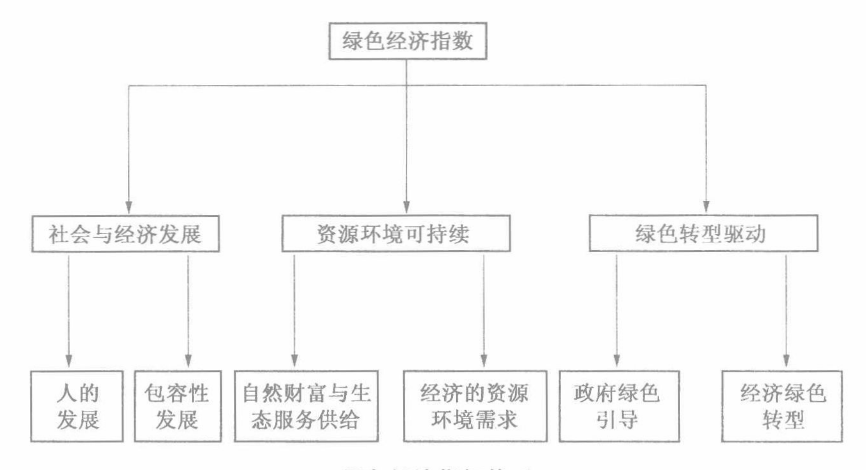
(四) 推进“三个发展”的现实举措

推进生态文明建设，促进“三个发展”就是在提高人们生态文明素质的基础上，自觉遵循“自然—人—社会”复合生态系统运行的基本规律，运用高新的生态化科技体系，改善优化人与自然、人与人、人与社会的关系，其核心内容是就是发展生态文明生产力，重点就是推进生态文明经济的发展，它是社会生产方式的根本转变，是建设生态文明的核心与关键。当前，我国就是要通过大力发展绿色经济、循环经济与低碳经济来着力推进“三个发展”，推动国民经济发展，共建美丽中国。

1. 发展绿色经济以推广绿色化的生存方式

绿色经济就是将生态、资源、环境和人类健康要素纳入经济活动系统为基本前提，以促进经济活动过程和结果的全面“绿色化”为重点内容和途径，以实现自然、人和社会的持续、全面、协调发展为目标的全新经济形态。发展绿色经济，推广绿色生存方式，共创绿色化的生活。一是要加快技术创新，引领绿色生产。绿色技术创新是绿色生产、实现绿色发展的关键，加快技术创新，引领绿色产业，就是促使公司从产品研发、设计、生产流程、供应链管理、外部协作等方面重新以“绿色化”、“生态化”的角度来思考，形成从开发、生产、处

理、营销到回收利用的绿色供应链。二是要加强绿色科普，倡导绿色消费。绿色消费是拉动经济增长的引擎，抓住市场主流消费是关键，一方面充分利用广播、影视、报刊等媒介进行绿色经济知识的普及教育和宣传，增强全民的绿色意识；另一方面积极倡导绿色消费，增强其绿色消费的观念，引导社会公众自觉选择资源节约型、环境友好型、低碳排放型的绿色消费模式。三是完善制度构建，保障绿色发展。通过政策的约束和激励机制来增强绿色发展的自觉性和主动性，形成良好社会效应；推进绿色 GDP 核算制度，建立科学的绿色经济评价体系和统计核算制度，使政策支持成为发展绿色经济的重要推动力和保障；强化绿色财政体现，有效运用价格、收费、税收、财政、金融等经济杠杆，促进能源节约和环境保护；规范绿色认证体系，加强绿色产品质量监管和绿色认证工作，为企业创造一个公平竞争的环境，为消费者营造一个健康和安全的市场，促进绿色经济的发展。



绿色经济指标体系

2. 发展循环经济以构建可持续的发展环境

循环经济是一种横向经济，贯穿于绿色经济、低碳经济等经济形式之中，是按照清洁生产要求及减量化、再利用、资源化原则，对物质资源及其废弃物实行综合利用的经济过程。发展循环经济就是组成一个“资源—产品—再生资源”的反馈式流程，就是注重推进能源节约、资源综合利用和推行清洁生产，把经济活动对自然环境的影响降低到尽可能小的程度，推动国民经济的可持续发展。一是要遵循减量化原则。以资源投入最小化为目标，针对产业链的资源输入端，通过产品清洁生产而非末端技术处理来最大限度地减少对不可再生产资源的耗竭性开采与利用，以替代性的可再生产资源为经济活动的投入主体，以尽可能地减少进入生产、消费过程的物质流和能源流，控制废弃物的产生及排放总量，以提高资源物质循环有高效利用率和环境同化能力。二是要遵循再利用原则。以废弃物利用最大化为目标，针对产业链的中间环节，对消费群体采取过程延续的方法，最大可能地增加产品使用方式和次数，有效延长产品和服务的时间强度；对制造商采取产业群体间的精密分工和高效合作，使产品与废弃物间的转化周期加大，实现资源产品的使用效率最大化。三是遵循资源化原则。以污染排放最小化和资源利用最大化为目标，通过对废弃物的多次回收再造，实现废弃物多级资源化和资源的开发式良好循环，以实现污染物的最

小排放。

让循环经济之“圆”转起来

3. 发展低碳经济以创造良好的生活空间

低碳经济是一种通过发展低碳能源技术，建立低碳能源系统、低碳产业结构、低碳技术体系，倡导低碳消费方式的经济发展模式，以低碳排放、低消耗、低污染为特征，其核心是技术创新和制度创新，从狭义看，就是指以低能耗、低污染、低排放为基础的经济模式，实质是能源效率提高和清洁结构优化；从广义看，就是包含低碳与碳汇两方面内容：降耗减排，减少二氧化碳排放；增加碳汇，把大气中的二氧化碳收集起来，打造全新生态系统，共创人类生存的良好空间。一是要推行低碳生产的政策。倡导低碳生产方式，用低碳能源替代煤炭和石油等化石能源，生产或使用风能、水能、生物质能、能源作物、太阳能、太阳光电、燃料电池等低碳能源，减少二氧化碳排放量；实行碳汇奖励政策，推行通过植树造林等形式来清除空气中的二氧化碳，减少空气中二氧化碳含量。二是要推行低碳消费政策。倡导低碳生活方式，尽可能避免消费会导致二氧化碳排放的商品和服务、以减少温室气体产生的生活方式，以积极的低碳消费政策引导低碳生活方式。三是要深化经济体制改革。利用市场规律中的利益机制引导“经济人”逐渐走向“低碳”，推行资源价格形成机制改革，制定并实施有利于资源节约和环境保护的财税政策；推行能源价格形成机制改革，加快新能源进入日常生产、消费领域；推进环境产权制度改革，开征环境税逐步使环境污染企业合理负担其开发过程中实际发生的各种成本，形成“完全成本价格”；推进碳交易体制机制建设，把碳排放额度作为一种特殊商品，实现货币化分配，剩余者可进入市场交易，使少排放者得到相应的收益。

三、推进生态文明建设的现实路径与发展举措

生态文明建设的顺利进行，必须要符合其运行的基本规律。纵观整个世界文明发展史，不难发现，生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。尼罗河、恒河、幼发拉底河、底格里斯河、爱琴海、爱奥尼亚海岸，曾孕育了灿烂辉煌的古埃及文明、古印度文明、古巴比伦文明和古希腊文明，被誉为“人类文明的发源地”。而伴随着环境的恶化和变迁，一些多姿多彩的文明之花也相继消失，这都是人们不重视生态而造成的后果。为克服人类在经济发展过程中的负面效果，需建立合理有序的生态运行机制和良好的生态环境，通过协调人与自然的关系，来实现社会、经济和人类环境的可持续发展。

（一）了解生态文明建设的发展现状

新中国成立以来，作为世界人口最多的国家、增长最快的经济体，中国正进行着人类历史上规模最大的城镇化与工业化过程，正以历史上最脆弱的生态环境承载着最大的环境压力；在急剧推进工业化过程中，不可避免地发生了大规模的工业污染。尽管我国环保事业取得了长足进步，但由于当前我国正处于工业化和城镇化快速发展时期，我国大部分地区工业化开始进入从中期向中后期转变的阶段，城镇化率超过50%。与此同时，结构调整进度不快，资源环境约束不断强化，发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出。如前所述，尽管我国环境保护事业取得了一定的成绩，但目前，我国环境状况总体恶化的趋势尚未得到根本遏制，环境矛盾凸显，压力继续加大，中国已成为名副其实的“能源消耗超级大国”、“温室气体排放超级大国”和“世界污染排放超级大国”。

1. PM2.5问题引起公众普遍关注

2013年年初，受极端不利气象条件影响，我国中东部地区出现长时间、大范围、重污染雾霾天气，覆盖范围近270万平方公里，影响人口约6亿。雾霾污染最严重时，北京市PM2.5小时浓度最大值为680微克/立方米，连续46小时大于300微克/立方米，石家庄市PM2.5小时浓度最大值接近1 000微克/立方米，严重影响民众生产生活和身体健康。按照新的环境空气质量标准（日均值为75微克/立方米，年均值为35微克/立方米），全国70%左右的城市不达标。京津冀、长三角、珠三角等区域PM2.5污染严重，一些城市灰霾天数达100天以上，个别城市甚至超过200天。我国城市能见度10年来下降了2公里。

2. 水污染问题依然突出

2012年，10大流域中劣Ⅴ类水质比例占10.2%，61个重点湖（库）中24个劣于Ⅲ类标准。地下饮用水水源地水质10%不达标。地下水污染呈现由条带状向面上扩散、由浅层向深层渗透、由城市向周边蔓延的趋势，部分平原地区的浅层地下水有机物污染严重。全国198个地市开展地下水水质监测，综合评价结果显示，水质呈较差和极差的监测点占57.3%，主要超标指标为铁、锰、氟化物、硫酸盐、氯化物等，个别监测点存在重金属超标等

现象。

3. 生态保护和农村环保亟待加强

生物多样性保护、重点生态功能区保护、生态补偿、生物安全等工作任务艰巨，矿产、土地、旅游、能源等资源开发中的生态保护措施难以落实。特别是一些流域水资源开发过度，水电建设、水资源调度不合理，导致中小河流普遍断流，水环境容量急剧下降。非法采砂泛滥，城镇河流渠道化，严重损害河流生态功能。农村环境保护直接关系到城乡居民的“米袋子”、“菜篮子”和“水缸子”。全国4万个乡镇、近60万个行政村大部分没有环保基础设施，每年产生生活污水90多亿吨，生活垃圾2.8亿吨，不少地方还处于“垃圾靠风刮，污水靠蒸发”的状态。化肥、农药不合理使用问题突出，农药的有效利用率为30%—40%，化肥的有效利用率为40%左右。第一次全国污染源普查结果显示，农业源排放的化学需氧量、总氮、总磷等污染物分别占全国排放总量的44%、57%和67%。全国耕地土壤污染显现，主要污染物是镉、镍、铜、砷、汞、铅、滴滴涕和多环芳烃。

4. 环境风险不断凸显

许多地方存在较大的环境风险。全国排查的4万多家化学品企业中，12%距离饮用水水源保护区、重要生态功能区等环境敏感区不足1公里。电子废物、工业废物、医疗废物和危险废物产生量持续增加。全国共有近1.2万座尾矿库，其中危、险、病库1 470多座。2005—2012年，环境保护部调度处理的突发环境事件共计941件，其中涉及化学品500件，占53%。2013年6月初，联合国发布的报告显示，全球70%左右的电子垃圾最终都汇集到我国。

（二）推进生态文明建设的现实路径

党的十八大对生态文明建设作出了全面部署，明确要求要把生态文明融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，加快建设资源节约型、环境友好型社会，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展，并为全球生态安全作出贡献。十八届三中全会就又进一步提出了推进生态文明制度体系建设，指明了建设生态文明的现实路径，具体而言，就是“调（优化国土空间开发格局）”、“转（转变经济发展方式）”、“节（全面促进资源节约）”、“保（加大自然生态系统和环境保护力度）”、“创（推进科技进步与创新）”、“建（加强生态文明制度建设）”。

1. 切实推进主体功能区战略实施，优化国土空间开发格局

2010年，为推进形成人口、经济和资源环境相协调的国土空间开发格局，加快转变经济发展方式，促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，实现全面建设小康社会目标和社会主义现代化建设长远目标，国务院颁布了《全国主体功能区规划》。实施好这一规划，有利于整体把握和系统推进生态文明建设。当前要加强顶层设计，逐步建立和完善与之相配套的法律法规和政策，加快形成人口、资源、环境相协调的国土空间开发格局。一是加强规划实施监督。推动各地区按照主体功能定位完善区域规划，厘清中央、省、市、县各

自的责任，加强规划实施的监督检查，进一步统筹人口分布、经济布局、国土利用，使规划落到实处。二是完善政策保障。加快落实促进主体功能区建设的财税、投资、产业、土地等政策，加大对农产品主产区、中西部地区、贫困地区、重点生态功能区、自然保护区等的均衡性转移支付力度，增强限制开发和禁止开发区域的政府公共服务保障能力，促进区域协调发展。三是构建科学合理的“三大战略格局”。把生态文明建设融入新型城镇化发展的全过程，形成功能定位明晰、产业布局合理、体现区位优势特色，与资源环境承载能力相适应的城镇化格局。促进农业区域化布局、专业化生产和规模化经营，保障全国耕地数量、质量和农产品供给，形成既体现我国主要农产品向优势产区集中的新变化，又结合我国农业自然资源现实状况和特点的农业发展格局。切实保护好关系国家生态安全的区域，恢复和提升重点生态功能区的生态功能，形成以森林植被为主体、林草结合的国土生态安全格局。四是坚持陆海统筹协调。强化海洋大国意识，把握好陆地空间与海洋国土空间统一性，以及海洋系统的相对独立性，处理好陆地开发与海洋开发以及海岸带保护的关系。加快发展现代海洋产业，不断壮大海洋经济实力，保护好海洋生态环境，增强多样化海洋生态产品供给能力，坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国。

2. 加快转变经济发展方式，促进生产方式转型

只有加快转变发展方式，才能从源头上减少资源消耗过度和污染排放问题，从根本上缓解经济增长与资源、环境之间的矛盾。一是调整产业结构。大力发展服务业和战略性新兴产业，提高其在国民经济中的比重。坚决抑制高耗能、高排放行业过快增长，加快淘汰落后产能，促进产业向优势企业集中，推动过剩产能向海外有序转移。二是节约集约利用资源。从破解资源约束出发，加强全方位全过程资源节约和综合利用，大幅降低能源、水、土地消耗强度，有效控制用水总量，合理开发矿产资源，严格管制土地用途。推动能源生产和消费革命，大力发展新能源和可再生能源，控制能源消费总量，保障国家能源安全。三是推行绿色循环低碳的生产方式。按照节约资源、保护环境的要求实现生产方式的根本转变，工业生产要彻底抛弃高投入、高污染的粗放式增长模式，持续推动节能减排，按照减量化、再利用、资源化的原则，推行清洁生产，发展循环经济。农业生产要积极发展生态农业和有机农业，稳定提高农业综合生产能力，保障粮食安全。大幅度降低农药、化肥使用量，改善农业生态环境。

3. 合理引导消费行为，形成文明生活方式

消费行为和生活方式看似小事，实则是全社会的大问题，每时每刻都会对资源环境产生直接影响，同时也会间接影响生产方式。每个人都要从自己做起，从一点一滴做起。一是树立健康的消费理念。持续开展资源短缺、环境脆弱的国情宣传和深度教育，强化国民的环保理念和生态意识，引导人们自觉节约每一滴水、每一度电、每一张纸、每一粒粮，在全社会形成节约光荣、浪费可耻的新风尚，使节约资源和保护环境成为13亿中国人的主流价值观。二是形成合理的消费行为。倡导绿色消费、集约消费，引导人们理性消费、科学消费，形成节俭办事、减少污染、有益健康的生活方式。加强城乡公共服务能力建设，运用价格手段调节引导居民绿色居住和出行，扩大节能、低碳、环保的绿色产品消费。执行

强制性的节能标准，推进可再生能源、环保材料的广泛应用。加强绿色低碳社区建设，鼓励个人、家庭和单位遏制浪费现象和不文明行为。三是创造整洁的生活环境。大力扶持绿色交通，推广天然气、沼气、太阳能、风能等清洁能源，减少机动车尾气、工业排放和建筑扬尘，推行垃圾分类回收和循环利用，改造地下排污管网，提高危险废弃物集中处理能力，绿化、美化、净化生活环境。特别要加强农村环境治理，实施乡村清洁工程，推行“户集、村收、镇运、集中处理”的垃圾处理方式，深入实施秸秆禁烧和综合利用，建设“居住集中化、环境生态化、服务功能化”的农村新社区。

4. 着力加强生态保护与修复，营造良好生态环境

生态既要保护又要修复，要加大对已遭到破坏生态的修复和对生态脆弱地区的投入，促进形成自然生态和人居环境的良性循环。一是加强监测预防。加大环境监测力度，实行严格的环境质量控制标准，强化监督手段，为污染防治奠定基础。加强气象、地质、地震灾害监测预警预报和信息发布系统建设，完善防灾减灾体系，提高防御能力。二是加强自然生态系统保护。推进天然林资源保护，巩固和扩大退耕还林还草、退牧还草等成果，保护好林草植被和河湖、湿地，加强野生动植物和生物多样性保护。加强水源地保护，加快病险水库水闸除险加固、农田水利等重点工程建设，加快实施搬迁避让。扎实推进城乡造林绿化工作，构建重要生态屏障，提高生态系统稳定性。三是实施重大生态修复工程。加快解决损害群众健康的水、土壤、大气污染等突出环境问题。推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理。加强重点流域和区域水污染防治、生态脆弱河湖和地区水生态修复与治理。加大治理重金属污染和土壤污染的力度。通过多种手段有效控制温室气体排放。四是增强生态产品生产供给能力。生态产品直接惠及百姓，要大力加强林地、水源、湿地、草原等绿色生态资源的保护，增强生态产品供给能力。

（1）整治空气还以蓝天

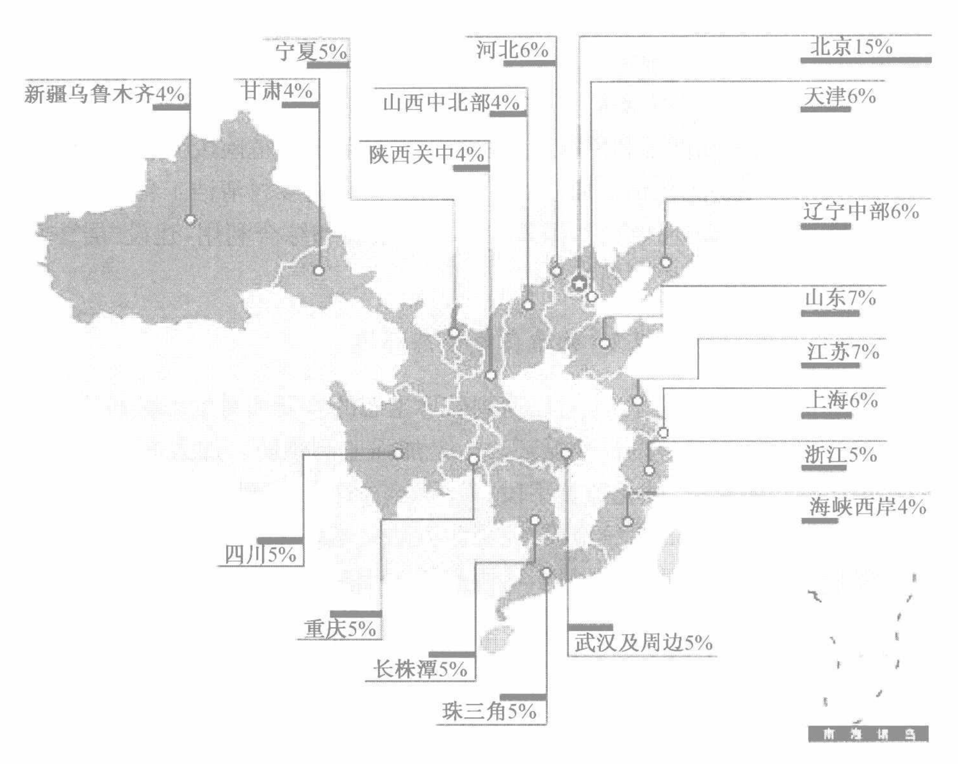
中国空气污染的主要来源为扬尘、工业废气、烟尘和汽车尾气等。通过科学合理地制定排放标准，严格控制和监督施工现场、工矿企业和煤矿企业的气体排放情况，加大超标排放的执法力度。同时，加强绿化和公共交通建设，提倡使用沼气、天然气和太阳能等清洁能源，以改善空气质量。

（2）整治污水使水资源得以保护

中国的水污染主要来源于工业废水、生活污水和农业活动对水源的污染。针对水资源污染情况，应该分项加以整治。在工业废水和生活污水方面，首先，加强对农药、化工、造纸等企业的监督和控制。其次，加快污染治理的基础设施建设，特别是污水处理厂的建设，同时提高污水处理效率。再次，鼓励生态化技术的推广，提高污水治理的技术水平。最后，加强节水的宣传教育，提高公民的节水意识。当然，必须重视农业活动造成的水体污染，对此，应该提高农民的环保意识、加大资金投入，提供政策的支持和科学技术的大力推广。

（3）整治土壤和土地沙漠化以保护有限的土地资源

中国的土壤污染主要来自于农药和化肥的过度使用。提倡科学合理地使用农药和化肥，积极开发高效低残留的农药，提倡有机化肥的使用。除此之外，禁止毁林开荒、毁草垦



2015 年重点区域 PM2.5 下降目标(据《重点区域大气污染防治“十二五”规划》)

荒,并通过植树种草、退耕还林、退耕还草、减负轮牧等绿化工作来遏制土地沙漠化,以减少对土地的进一步损害。

(4) 整治噪声污染还人们以宁静

中国的噪声污染主要来自于交通噪声、工业噪声、建筑噪声和娱乐场所的噪声这几个方面。禁止汽车任意鸣笛,并通过选用低噪声的生产设备来降低工业和建筑等噪声,必要时还可以通过限制工业、建筑和娱乐行业的时间等方式,还居民一个安宁清静的生活环境。

(5) 整治垃圾使环境得以清洁

垃圾中产生的有害有毒物质可以渗透到地下和河流中,已经给城市带来不容忽视的隐形危害。鉴于中国传统的垃圾处理主要是焚烧和掩埋这两种方式,虽然焚烧和掩埋是一种直接、简单、高效的手段,但绝不是一种科学、合理、环保的方法。这两种最原始的垃圾处理方式直接导致了环境的再次污染。因此,应致力于开发垃圾资源化的技术,通过垃圾分类、处理并回收垃圾中的有用物质等科学的处理方法,使原本有害的垃圾得以循环利用,产生一定的经济效益最终达到变废为宝的目的。

5. 大力推进科技进步,支撑生态文明建设

解决资源环境面临的问题,归根结底要靠科技进步,不断提高资源利用效率、污染物排放的控制能力和废弃物的资源化利用能力。一是加快重点技术创新。在跟踪国际新技术新进展的基础上,加强基础研究和应用研究,重点在节能技术、清洁能源技术、循环经济

技术方面取得突破，力争抢占国际新技术竞争的制高点。积极发展先进煤电、核电等重大装备制造核心技术，主要耗能领域的节能关键技术、重污染行业清洁生产集成技术等，使主要工业产品单位能耗指标和排放指标达到或接近世界先进水平。适应国际发展潮流，突破城市群大气污染控制、非常规污染物控制、废弃物等资源化利用的关键技术，减少排放并节约排放空间。二是加大先进技术推广应用。加强技术创新和应用推广的有机衔接，建立以企业为主体的产学研合作机制。制定配套政策，促进太阳能、风能、生物质能源等可再生能源的低成本、规模化开发利用。运用价格调节、加速折旧、财政补贴等措施加快落后产能技术的淘汰更新，促进节能产业、资源循环利用产业、环保产业、可再生能源产业等绿色产业发展，使企业从技术的转化和应用中获利，使人们广泛享受到科技进步带来的生态效益。

6. 不断创新体制机制，完善生态文明制度

推进生态文明建设是个长期的过程，依赖于一个规范的、长期的、稳定的制度环境，形成"硬约束"的长效机制，正如十八届三中全会中提出的"必须建立系统完整的生态文明制度体系"。一是深化资源性产品价格改革。合理调整资源性产品价格，引导资源节约利用。创新资源性产品价格形成机制，优化水电、核电及可再生能源发电定价机制，完善居民阶梯电价改革方案，有序推进竞价上网和输配电价改革。继续探索价格形成机制改革试点，完善政府、企业、消费者共同参与协商的定价机制。二是加大资源环境税费改革。按照价、税、费、租联动机制，适当提高资源税税负，加快开征环境税，完善计征方式。积极探索运用税费手段提高环境污染成本，降低污染排放。三是健全资源补偿和交易制度。按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，加快建立生态补偿机制，研究设立国家生态补偿专项资金，推行资源型企业可持续发展准备金制度。培育节能量和碳排放量第三方核证机构，鼓励企业积极参与节能量交易和碳交易。健全水权制度，开展水权交易，规范水权转让。深化排污权有偿使用和交易制度改革。四是完善统计评价体系。建立体现生态文明要求的目标体系，把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系。强化领导干部的生态文明意识，根据主体功能区定位探索设立不同的考核目标，增加生态文明相关指标权重，逐步完善干部考核任用制度。五是加强法律法规建设。健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。加强环境监管，完善信息公开与公众参与制度，健全最严格的环境执法体系，提高环境违法成本，依靠强有力的法制调节和规范社会行为。

（三）实现江苏生态文明的规划举措

为深入贯彻落实党的十八大精神和习近平同志对江苏发展的最新要求，更大力度推进生态文明建设工程，全面提升生态文明水平，在新起点上开创"两个率先"新局面，2013年7月，江苏省委、省政府印发了《关于深入推进生态文明建设工程率先建成全国生态文明建设示范区的意见》和《江苏省生态文明建设规划》，确立了生态文明建设的总体目标，并首次以省委全委会的形式部署生态文明建设工作。按照《意见》和《规划》明确的"时间表"、"路线图"，十年后的江苏将是经济发达与生态宜居协调融合、都市风貌与田园风光相

映生辉、人与自然和谐共生的美好家园。

1. “四个显著”描绘生态省模样

人多地少，资源缺乏，环境容量小，是江苏的特殊省情；人均 GDP 超过 1 万美元，经济加快转型升级，是江苏所处的特殊阶段；发展走在全国前列，经济总量占到全国 1/10，是江苏在全国大局中的特殊地位。在这“三个特殊”背景下，江苏加强生态文明建设显得尤为重要。按照党的十八大提出的“五位一体”总布局和推进“两个率先”的要求，江苏省委、省政府编制《意见》和《规划》，确立了生态文明建设的总体目标：经过 10 年左右的努力，实现生态省建设目标，率先建成全国生态文明建设示范区。到 2017 年，80%的省辖市建成国家级生态市；到 2022 年，全省所有省辖市建成国家级生态市，实现“四个显著”——生态文明理念显著增强、绿色发展水平显著提升、污染排放总量显著下降、生态环境质量显著改善。并针对江苏国土开发强度过高的情况，率先制定生态红线保护规划；针对生态文明建设顶层设计难点问题，提出完善绿色发展评价体系、建立生态决策机制，从根本上扭转“GDP 至上”的传统观念。

2. “七大行动”明确建设“路线图”

为率先建成生态文明建设示范区，《意见》和《规划》确定了生态空间保护、经济绿色转型、环境质量改善、全民生态生活、生态文化传播、绿色科技支持、生态制度创新“七大行动”。既要把发展搞上去，又要把生态环境保护好。首先划定生态红线，形成刚性约束，其次调整产业结构，为环境减负、为生态增值。建立全省重要生态功能区，划定并严守生态红线区域，严格保护重要水源、湿地、水体、山林等自然生态资源，确保生态红线区域保护面积不低于国土面积的 20%，形成生态调节主导优先、生态服务功能互补、生态产品支撑供给的生态安全格局。明确全省生态红线面积不低于 20%的“警戒线”要严保死保，违反追责。节能减排是环保“硬任务”，也是产业升级“紧箍咒”，须坚定不移，构建绿色循环低碳现代产业体系。

消费行为直接影响资源环境，生态文明建设特别强调社会公众参与，提出引导居民树立健康消费理念，形成合理消费行为，反对铺张浪费、过度包装等奢华消费。具体的细化指标也纳入了生态文明建设的“硬约束”：到 2015 年，全省 8%的人口实现垃圾分类收集、23%的城市居民出行将依靠公共交通；到 2022 年，两者分别达到 30%、26%。形成推进生态文明建设的长效机制，综合运用经济、行政、法律及技术等手段。目前，江苏正在全国率先探索市场化生态补偿机制，确保生态保护有动力、可持续，并将逐步扩大补偿范围、提高补偿标准。

3. “四十六个监测指标”让百姓可观可感

为了让生态文明可观可感，按序时进度推进，江苏省制定的“推进生态文明建设指标体系”，涵盖生态空间、生态经济、生态环境、生态生活、生态文化和生态制度、百姓满意度 7 大类 20 项 46 个指标。该指标体系以生态文明建设工程指标为基础，参考了全国生态文明建设试点示范区指标，与我省“八项工程”指标体系、“十二五”规划指标体系、苏南地

区现代化建设指标体系和新修订的基本实现现代化、小康指标体系相衔接。46个指标中有21个是“约束性指标”，如耕地保有量保持在475万公顷以上；到2015年，单位GDP能耗从目前的0.57吨标准煤/万元降低到0.51吨标准煤/万元、水耗从目前的102立方米/万元降低到90立方米/万元。“约束性指标”实行“一票否决”，对不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的，严肃追责。

为保障居民健康生活水平，我省还确定了区域统筹供水、绿色建筑比例、食品安全等系列指标，如城乡统筹区域供水覆盖率至2015年达92%、食品及鲜活农产品抽检质量安全平均合格率保持在93%以上。指标的设定充分考虑江苏生态文明建设的热点问题，设置了“自然湿地保护率、城市(县城)污水处理厂尾水再生利用率、村庄环境整治达标率”等特色指标。同时设置了“人民群众对生态文明建设成果满意度”指标，2022年率先建成生态文明建设示范区时需得到80%的人民群众认可。

4. 更好地发挥舆论引导作用

为推进生态文明建设，实现《意见》和《规划》的各项目标与任务，还需充分发挥新闻媒体在生态文明建设中的舆论引导作用与监督功能，积极利用新闻媒体围绕生态文明建设的总体目标、主要任务、指标体系，加大普及方面的宣传力度，营造生态文明建设人人参与、生态文明成果人人共享的良好氛围。让每一个人都能认识到:要能够看到蓝天白云，能够喝到干净的水，能够吃到放心食品，推进生态文明建设不仅仅是政府部门的事、环保部门的事，而是全社会的事，与每个人都息息相关。

（四）争做美丽中国的积极建设者

美丽中国是时代之美、社会之美、生活之美、百姓之美、环境之美的总和。建设美丽中国作为全新的理念，承载了对中国未来发展的美好愿景，承续了实现中华民族伟大复兴的中国梦。建设美丽中国，是全社会共同参与共同建设共同享有的事业，政府、企业、公众应各尽其责、各尽其能、各尽其力。大学生是国家宝贵的人才资源，是民族的希望、祖国的未来，肩负着人民的重托和历史的责任。大学生积极投身参与生态文明和美丽中国建设意义深远。

1. 做生态文明观念的宣传者

大学生的思维活跃，思想前卫，易接受新的思想和事物。大学生要充分发挥和利用这个优势，在增强自身生态文明意识的同时，积极参与生态文明观念的宣传，影响和带动周围群众和社会公众了解生态文明的历史背景、基本内涵及特征、重点任务和建设要求，使他们深刻认识和理解生态文明在国家发展和民族振兴中的重要地位与作用，以及与自己学习、工作、生活休戚与共的关系，使全民族、全社会发自内心地主动将生态文明建设融入实际工作和生活中，投身于生态文明建设中。

2. 做生态文明建设的实践者

大学生要加强生态文明理念的学习，要增强生态文明意识的培养，加强生态文明建设

的实践，以实际行动积极参与生态文明建设。将生态文明建设自然而然地融合到自己的学习、生活和工作中。通过参与拣拾垃圾、清洁教室、美化校园、宿舍垃圾分类回收、绿色环保论坛和座谈会及交流会等活动，不断提高生态文明意识和素养，展现当代青年的责任感和使命感。还要从个人做起，从生活中的点滴做起，强化自我约束，勇于相互约束，把遵守生态文明规范培养成生活中的一种习惯，并上升为内心的自觉要求。

3. 做生态文明发展的引领者

伟大的时代召唤着青年，辉煌的事业期待着青年，青年大学生是祖国的未来，是中国特色社会主义事业的合格建设和可靠接班人，在社会发展进步中有着重要地位和作用。在当今社会，青年大学生不仅要成为生态文明的宣传者和实践者，更要成为生态文明发展的引领者。大学生群体只有站在时代发展和社会进步的历史高度来推动和引领生态文明建设，才能使自身不断融入生态文明建设，才能带动更多的人投身生态文明建设，才能为人类文明的延续和人类社会的发展作出积极贡献。

生态文明建设功在当代，利在千秋。每一个中国人都要义不容辞地肩负起时代和祖国赋予的神圣使命，在生态文明建设的历史进程中作出应有的贡献。每一个中国人都要增强生态文明意识和生态道德责任感，要深刻地意识到，生态文明建设不是与普通百姓无关可以束之高阁的道理，而是涉及每个人的生命安全、生活幸福的大事情。一个人的力量是微小的，无数人的力量是巨大的。聚少成多、积沙成塔、集腋成裘，使生态文明建设成为全社会范围内的共同行动。只有全社会每一个成员从自己做起，从一点一滴的小事情做起，我们才会有一个更加和谐的自然环境与一个更加美好的未来，生态文明和美丽中国才能在潺潺细水汇聚成的巨大洪流中成为现实，我们憧憬的美好愿景才能早日实现。



问题思考

1. 通过对生态文明建设的重大意义与内涵的学习，结合中国经济发展现状，如何深入理解生态文明的新理念？

2. 结合自身所学专业和对生态文明的了解，如何着力推进“三个发展”？

3. 通过本章节的学习，作为大学生应如何积极参与到我国的生态文明建设进程之中？

参考文献

[1] 周生贤. 在中国生态文明研究与促进会第二届（珠海）年会上的讲话[DB/OL]. http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201212/t20121203_243048.htm.

[2] 张文台. 以生态文明建设的十个基本体系推进美丽中国建设[N]. 人民日报海外版，2012-11-30.

[3] 廖福霖. 生态文明学[M]. 北京：中国林业出版社，2012.

[4] 贾卫列，杨永岗，朱明双. 生态文明建设概论[M]. 北京：中央编译出版社，2013.

[5] 金相郁. 文化与经济的关系：第三种解释[J]. 经济学动态，2004(3).

[6] 吉林大学哲学基础理论研究中心.生态文明建设中的几个理论问题[N].光明日报，2013-1-15.
[7] 徐琦.把生态文明建设放在突出地位——党的十八大报告新意解读[N].中国环境报,2012-11-12.
[8] 马凯.坚定不移推进生态文明建设[J].求是,2013(9).



资料链接

链接一：　　相关名词解释

两高一资:2005 年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出:“控制高耗能、高污染和资源性产品出口……促进国内产业升级。”在产业经济、商品贸易等领域,开始将“高耗能、高污染和资源性”称为“两高一资”,将具有这 3 种特点的行业称为“两高一资”行业,生产过程中具有这 3 种特点的产品称为“两高一资”产品。

PM2.5:是指环境空气中空气动力学当量直径小于等于 2.5 μm 的颗粒物,也称细颗粒物。空气中 PM2.5 含量越高,就代表空气污染越严重。PM2.5 来源广泛、成因复杂、危害严重、治理困难。据研究分析,PM2.5 约 50%来自燃煤、机动车、扬尘等直接排放的一次细颗粒物;约 50%是二氧化硫、氮氧中化物、挥发性有机物等气态污染物,经过复杂化学反应在大气中形成的二次细颗粒物。

灰霾:科技名词,又称大气棕色云、大气灰霾。在中国气象局的《地面气象观测规范》中,被定义为:“大量极细微的干尘粒等均匀地浮游在空中,使水平能见度小于 10 千米的空气普遍有混浊现象,使远处光亮物微带黄、红色,使黑暗物微带蓝色。”

有机污染物:是指以碳水化合物、蛋白质、氨基酸以及脂肪等形式存在的天然有机物质及某些其他可生物降解的人工合成有机物质组成的污染物,可分为天然有机污染物和人工合成有机污染物两大类。

链接二：　　党的十八大报告关于生态文明建设的论述

建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。

坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,从源头上扭转生态环境恶化趋势,为人民创造良好生产生活环境,为全球生态安全作出贡献。

(一) 优化国土空间开发格局

国土是生态文明建设的空间载体,必须珍惜每一寸国土。要按照人口资源环境相均



衡、经济社会生态效益相统一的原则，控制开发强度，调整空间结构，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。加快实施主体功能区战略，推动各地区严格按照主体功能定位发展，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国。

（二）全面促进资源节约

节约资源是保护生态环境的根本之策。要节约集约利用资源，推动资源利用方式根本转变，加强全过程节约管理，大幅降低能源、水、土地消耗强度，提高利用效率和效益。推动能源生产和消费革命，控制能源消费总量，加强节能降耗，支持节能低碳产业和新能源、可再生能源发展，确保国家能源安全。加强水源地保护和用水总量管理，推进水循环利用，建设节水型社会。严守耕地保护红线，严格土地用途管制。加强矿产资源勘查、保护、合理开发。发展循环经济，促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化。

（三）加大自然生态系统和环境保护力度

良好生态环境是人和社会持续发展的根本基础。要实施重大生态修复工程，增强生态产品生产能力，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，扩大森林、湖泊、湿地面积，保护生物多样性。加快水利建设，增强城乡防洪抗旱排涝能力。加强防灾减灾体系建设，提高气象、地质、地震灾害防御能力。坚持预防为主、综合治理，以解决损害群众健康突出环境问题为重点，强化水、大气、土壤等污染防治。坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，同国际社会一道积极应对全球气候变化。

（四）加强生态文明制度建设

保护生态环境必须依靠制度。要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。建立国土空间开发保护制度，完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环境保护制度。深化资源性产品价格和税费改革，建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。积极开展节能量、碳排放权、排污权、水权交易试点。加强环境监管，健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。加强生态文明宣传教育，增强全民节约意识、环保意识、生态意识，形成合理消费的社会风尚，营造爱护生态环境的良好风气。

（摘自党的十八大报告）

链接三：党的十八大报告关于生态文明建设论述的新亮点

1. 报告首次单篇论述“生态文明”

党的十八大报告首次单篇论述“生态文明”，用一个章节围绕优化国土空间开发格局、全

面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设等重点，对加强新形势下生态文明建设作出了全面部署，是今后五年抓好环境保护工作的根本指针。

胡锦涛同志在报告中指出，“建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计”、“我们一定要更加自觉地珍爱自然，更加积极地保护生态，努力走向社会主义生态文明新时代”。

2. 报告首次写进“绿色发展”理念

党的十八大报告首次写进了“着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展”的新要求，展开了进一步贯彻落实科学发展观的新部署，构建了生态文明建设更加广阔的舞台，也为加快建设资源节约型、环境友好型社会，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，不断增强可持续发展能力奠定了坚实的组织、思想基础。

“绿色发展”是生态文明建设的核心理念，是对生态文明建设原则要求、目标任务的科学阐述，为推进生态文明建设指明了方向。胡锦涛总书记强调，“坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，从源头上扭转生态环境恶化趋势，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献”。

3. 报告首次提出“美丽中国”概念

党的十八大报告提出，“要把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展”。这是党政治报告第一次提出“美丽中国”概念，明确了生态文明建设的终极目标。这是中国共产党人对当今世界和当代中国发展大势的深刻把握和自觉认知，是执政理念的新发展。

4. 报告首次提出“生态产品”内容

党的十八大报告中在提到加大自然生态系统和环境保护力度时强调，要“增强生态产品生产能力”。这一表述新意十足，内涵丰富，是生态文明建设的一个核心理念，引起社会各界广泛关注。

“生态产品”是指良好的生态环境，包括清新的空气、安全的水源、宜人的气候、舒适的环境、放心的食品、生态的产业、绿色的消费、文明的生产生活方式，这些都是人类生活的必需品，是消费品。推进生态文明建设，就是要坚持以人为本，就是为了提高人民的生活质量，满足人民日益增长的对良好生态环境、对优质生态产品的需求。

（摘自中国江宁网）

链接四：　党的十八届三中全会关于加快生态文明制度建设的论述

建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境。

(一)健全自然资源资产产权制度和用途管制制度

对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。建立空间规划体系,划定生产、生活、生态空间开发管制界限,落实用途管制。健全能源、水、土地节约集约使用制度。

健全国家自然资源资产管理体制,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责。

(二)划定生态保护红线

坚定不移实施主体功能区制度,建立国土空间开发保护制度,严格按照主体功能区定位推动发展,建立国家公园体制。建立资源环境承载能力监测预警机制,对水土资源、环境容量和海洋资源超载区域实行限制性措施。对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。

探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计。建立生态环境损害责任终身追究制。

(三)实行资源有偿使用制度和生态补偿制度

加快自然资源及其产品价格改革,全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。坚持使用资源付费和谁污染环境、谁破坏生态谁付费原则,逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间。稳定和扩大退耕还林、退牧还草范围,调整严重污染和地下水严重超采区耕地用途,有序实现耕地、河湖休养生息。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制,提高工业用地价格。坚持谁受益、谁补偿原则,完善对重点生态功能区的生态补偿机制,推动地区间建立横向生态补偿制度。发展环保市场,推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度,建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制,推行环境污染第三方治理。

(四)改革生态环境保护管理体制

建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度,独立进行环境监管和行政执法。建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。健全国有林区经营管理体制,完善集体林权制度改革。及时公布环境信息,健全举报制度,加强社会监督。完善污染物排放许可制,实行企事业单位污染物排放总量控制制度。对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度,依法追究刑事责任。

(摘自《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》)

链接五: 相关数字的思考

1. 我国生态环境消耗等情况

目前,中国消耗了世界20.3%的能源、48.2%的煤炭,均居世界一位;中国二氧化碳

排放量，占世界总量的 32.9%；氮氧化物排放量占世界的 20.7%，颗粒物排放物量占 33.5%，也均居世界第一位。荒漠化土地比例达到 28.3%，近 4 亿人口受到影响；水土流失面积达到 38%，每年因水土流失损失土壤 50 亿吨；生态系统多样性、物种多样性及遗传多样性都受到威胁，各类生物物种受威胁比例在 20%—40%之间。

（摘自《中国战略报告》）

2. 我国经济社会发展面临越来越突出的资源环境制约

把生态文明建设放在突出地位，是破解我国经济社会发展面临资源环境瓶颈制约的必然选择。我国经济社会发展面临越来越突出的资源环境制约，主要是：资源约束趋紧，石油对外依存度已超过 55%，铁矿石等重要矿产资源对外依存度也都在 55%以上，全国年均缺水量超过 500 亿立方米，2/3 城市缺水，大江大河特别是黄河、海河、淮河、辽河及西北内陆河区水资源开发利用接近或超过水资源承载能力，耕地面积已接近 18 亿亩红线；环境污染严重，一些重点流域水污染严重，部分城市灰霾现象凸显，重金属和持久性有机污染加重，环境状况总体恶化趋势没有根本遏制；生态系统退化，水土流失面积占国土面积 37%、沙化土地面积占 18%、石漠化面积占 1.3%，80%以上草原不同程度退化，地面沉陷面积扩大，生物多样性锐减，生态系统抵御自然灾害能力减弱。

（摘自《十八大报告学习辅导百问》）

3. 近 50 万平方公里水土流失被治理

目前，我们国家约有 1/3 的国土存在不同程度的水土流失，每年仅因此相当于吃掉了 3.5%的 GDP 总量。2002—2011 年，我国有 1 250 个县出台封山禁牧政策。封育保护面积达 72 000 平方公里，新建成了生态型清洁小流域 300 多条。我们国家治理水土流失面积 470 000 平方公里，相当于一个四川省的面积，年均减少土壤侵蚀量达 15 亿吨以上，增加蓄水能力 250 多亿立方米，1.5 亿群众直接受益。

（摘自央视网）

4. 我国再生资源回收利用总值超 6 500 亿元

再生资源是相对原生资源而言，俗称废旧物资，是指在社会生产和生活消费过程中产生的，经过回收、加工处理，能够使其重新获得使用价值的各种废弃物，如废旧金属、报废电子产品、报废机电设备及其零部件、废造纸原料、废轻化工原料等。据测算，每回收利用 1 万吨再生资源，可节约自然资源 4.12 万吨，节约 1.4 万吨标煤，减少 6 万至 10 万吨垃圾处理量；每利用 1 万吨废钢铁，可炼钢 8 500 吨，节约铁矿石 2 万吨，节能 0.4 万吨标煤，少产生 1.2 万吨废渣；每利用 1 万吨废纸，可生产纸 8 000 吨，节约木材 3 万立方米，节能 1.2 万吨标煤，节水 100 万立方米，少排放废水 90 万立方米，节电 600 万千瓦时。有数据显示，我国近十年来回收利用再生资源总量为 4 亿多吨，年平均回收利用量在 8 000 万吨，年平均增长率为 12%以上，主要再生资源回收利用总值超过了 6 500 亿元，年平均增长率超过了 20%。

（摘自《经济日报》）

5. 2012年主要污染物减排完成情况及2013年目标

2012年，我国环保工作取得一定成效，主要污染物减排年度任务全面完成。统计数据显示，和2011年相比，2012年四项污染物排放总量比2011年减少2%以上，二氧化碳排放量减少4.5%，化学需氧量排放量减少3%，氨氮排放量减少2.5%，氮氧化物排放量减少2.8%，超额完成年初确定的目标任务。

2013年确定的减排任务是：与2012年相比，化学需氧量、二氧化硫排放量分别减少2%，氨氮排放量减少2.5%，氮氧化物排放量减少3%。

（摘自新华网）

6. 70%以上城市大气污染源来自汽车排放

监测表明，随着机动车保有量的快速增加，我国城市空气开始呈现出煤烟和机动车尾气复合污染的特点。我国已连续三年成为世界机动车产销第一大国。2011年，全国机动车排放污染物4607.9万吨，比2010年增加3.5%，其中氮氧化物(NOx)637.5万吨，颗粒物(PM)62.1万吨，碳氢化合物(HC)441.2万吨，一氧化碳(CO)3467.1万吨。汽车是污染物总量的主要贡献者，其排放的NOx和PM超过90%，HC和CO超过70%。

（摘自《2012年中国机动车污染防治年报》）

7. 我国环境保护法律和制度密集出台

目前，我国已制定了包括水污染防治、海洋环境保护、大气污染防治、环境噪声污染防治、固体废物污染环境防治、环境影响评价、放射性污染防治等环境保护法律9部、自然资源保护法律15部，以及清洁生产、可再生能源、农业、林业、畜牧等与环境保护关系密切的法律。国务院制定或修订了《危险化学品安全管理条例》、《排污费征收使用管理条例》、《野生动植物保护条例》等50余项行政法规；发布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》等法规性文件。与此同时，国家颁布了1 100余项环境保护标准，建立了国家和地方环境保护标准体系。颁布了《环境影响评价法》，开展了规划环评和战略环评，将环境法制建设推向了决策、规划和综合管理的源头。国家环保部门联合相关部门推出了生态补偿、绿色信贷、绿色证券、绿色贸易、环境污染责任保险等环境经济政策，公布了高污染、高风险产品名录，严格了企业上市环保核查，有效地抑制了“两高一资”产业扩张，防范了股市风险。

（摘自国家环境保护部网站）

链接六： 国外部分国家好的经验

1. 部分国家处理垃圾的经验

(1) 德国：“扔”垃圾、退押金

在德国，不同于一般垃圾，易拉罐、一次性饮料瓶和啤酒瓶“身价不菲”，必须“另眼相

待”，不能随便丢弃。2003 年以来，德国为推进环保，强力推行押金制度，每个易拉罐、饮料瓶或啤酒瓶押金 0.25 欧元（约合 2 元人民币）到 0.5 欧元不等，消费者在超市或者小店购买时就已经支付了押金。因此，在德国，经常可以看到人们拎着或背着满满一兜子空瓶子到超市，在自助回收机前，将瓶子一个个塞进去，最后打出小票。可以找收银员将小票折算成现金，也可以重新在超市购物使用。

（2）日本："淘金"电子垃圾

日本 2001 年 4 月开始实施《家电回收法》，将洗衣机、冰箱、空调、电视机等较大家电作为回收再利用的对象，后来又将电脑纳入其中。这项法律对生产者、销售者和消费者承担的义务进行了划分，家电生产企业必须承担处理和利用废旧家电的义务，销售商有回收废旧家电并将其送交生产企业再利用的义务，消费者所承担的义务是"花钱扔垃圾"。2012 年 8 月，日本国会通过了《小型家电回收法》，与处理大件电子垃圾不同，市民可以免费将废旧小型家电投放至固定回收箱，然后由回收企业进行分解，最后交由冶炼企业提炼出稀有金属。

（3）瑞典：垃圾被用作另类燃料

瑞典每人每年平均产生的垃圾达到 500 千克，不过，这些日常垃圾经过严格的分类和回收，通过焚烧可以发电、取暖、产生新产品或用作表土。

（4）新加坡：垃圾收集私有化

新加坡环保局的历年数据显示，该国 2011 年每天平均产出垃圾近 1.9 万吨，垃圾回收率达到 59%，已经基本接近政府此前定下的到 2012 年实现垃圾回收率达到 60%的水平。而在 2000 年，这一数据仅为 40%。实现这一提升的重要原因在于，自 2001 年开始，新加坡的垃圾收集开始全面私有化。只有取得相应许可证的垃圾收集商才有经营资格。新加坡政府还宣布，将从 2013 年 3 月起提高对乱扔垃圾行为的罚款额，其中对首次违规的人处罚从 300 新元（约合 1 500 元人民币）提高到 500 新元（约合 2 500 元人民币）。

（5）法国：阶段性管理计划

法国实行垃圾污染者负责、就近处理和生产者扩大责任等三大垃圾处理原则。法国在 2001 年成立了垃圾全国委员会负责所有涉及垃圾的问题，它作为协调机构负责保证政府的垃圾管理行动计划落实。针对垃圾焚烧的气体排放，法国法规有严格规定。如垃圾焚烧的燃气必须在两秒内达到 850 度，二恶英浓度限制在每立方米 0.1 纳克等。

（摘自新华网）

2. 部分国家和地区治理雾霾的经验

西方发达国家在工业化时期曾出现"雾霾"天气。长期以来，西方国家在治理"雾霾"方面采取了许多应对措施，积累了值得借鉴的经验。

（1）美国：重点限制机动车及电厂排污

美国环保署在 1997 年 7 月率先提出将 PM2.5 作为全国环境空气质量标准，并在 2006 年对标准进行了完善——实现对全国环境空气质量 24 小时监测，并在政府官网上公布当天 PM2.5 监控结果和次日的预报数据。民众还可以下载手机应用，随时查询自己所在地的空气总体状况（空气质量指数）、实时状况、PM2.5 值和臭氧监测数据等。美国



环保署还针对发电站、汽车等微小颗粒物排放源发布了规范和指导，其中包括对公共汽车和轻型卡车使用清洁能源，减少排放；对柴油发动机执行多层次的废气排放标准，要求发动机生产商制造符合先进排放控制标准的产品，从而使废气排放减少 90%以上。

(2) 欧洲：对排污严重汽车征税

多年来，欧盟各国在改善空气质量方面也是各显其能。如德国一些城市采取了“环保贴”措施，即根据汽车的可吸入颗粒物排放情况，在车玻璃贴上不同颜色的“环保贴”。同时把城区分成 4 个不同区域，竖起标牌标明贴有何种颜色“环保贴”的车辆可以通行，违规者将被罚款 40 欧元。英国伦敦则先后采取了一系列治理，包括优先发展公共交通、抑制私家车发展，以及减少汽车尾气排放等。2003 年，伦敦市政府又开始对进入市中心的小汽车征收“拥堵费”，用来改善伦敦的公交系统。意大利米兰市对污染最严重汽车征税，工作日 7—19 时，污染严重的汽车必须缴纳 2—10 欧元税才能进入市区。罗马实行“绿色周日”活动，只有电动汽车等环保车才能上街行驶。

(3) 日本：中央地方携手治理

日本环境省设有大气污染物质广域监视系统，对包括 PM2.5 在内的各种大气污染物质进行监测，将相关数据汇总分析通过网站 24 小时发布。2000 年 12 月东京都制定相关条例，规定达不到 PM2.5 排放标准的柴油机汽车禁止在东京都内行驶。2002 年 12 月首都圈 7 都县市首脑会议上决定加强合作，促使尽快安装减少 PM2.5 排放的过滤器装置，设置了“柴油机汽车对策推进本部”。如今，首都圈已经发展为 9 都县市蓝天网络组织，定期在高速公路入口及休息区进行相关检查。

（摘自中国新闻网）



实践教学

1. 结合大学校园的学习生活，积极参加生态文化的宣传教育，共建生态文明平台，开展“我为校园美化做件事”的主题班会活动，积极为打造“绿色校园”、“和谐校园”做力所能及的贡献。

2. 深入社会、社区，做一件有意义的“我为生态文明建设做贡献”主题实践活动，以自身的实际行动为中国的社会主义生态文明建设做出自己应有的努力，奉献一份力量。

第三讲　当前国内经济社会发展形势

【教学目的】

通过对2013年国际、国内的经济形势分析和对2014年中国经济形势展望，使大学生比较清醒地对2013年我国经济社会发展有一个客观的认识；使大学生了解中国当前的经济社会发展取得的成绩，存在的问题，及应对的政策；让大学生对未来中国经济发展充满信心，相信中国可以通过经济转型，保持经济持续健康发展；让大学生既充满期望地学习、生活，支持国家各方面发展，又为应对出现的各种问题及解决困难做好心理和行动的准备，与党和政府、人民群众一起努力，争取为全面建设小康社会新胜利、开创中国特色社会主义现代化建设新局面而奋斗。

在“后金融危机”时代，我国经济发展存在着许多不确定性因素，新的增长动力源尚不明确。对此，我们应该时刻保持清醒的头脑，认清当前国内国际形势；认识当前中国处在经济社会转型的关键时期，经济发展速度应当减缓，结构性问题突出和居高不下的通胀预期等是当前面临的严峻考验。同时我们也应该看到，未来几年中国仍将是世界经济增长最具活力的地区之一。在保持外向型经济优势的同时，国家宏观政策将向扩大内需、促进消费，提高居民收入，改善生态环境倾斜。2014年是全面开启改革的第一年，十八届三中全会通过的全面深化改革方案将逐步实施，将优先推动一批关键领域的改革，中国将面临新的经济发展环境。

一、2013年国民经济形势综述

随着外贸红利、人口红利的逐步减弱，中国经济已告别超高速增长期，进入稳中求进、提质增效的中高速增长新阶段。对当前宏观经济形势的判断是趋稳向好，不是企稳回升。“稳”是经济增长底部趋稳，“好”是经济结构调整在优化。但国内经济受产能过剩、内需疲软的影响，增速趋于放缓，内外需环境不容乐观。向好的具体表现是服务业发展要好于制造业，服务业继续在向好的方面发展，制造业波动激烈。同时还要密切关注房地产业。我国各个行业都经过了调整，而房地产业的调整尚未发生，这也意味着我国经济调整尚未结

束。国际环境来看，2013年，美、日在量化宽松货币政策推动下经济表现有好转迹象，但内生经济缺乏亮点，新兴经济体增速低位运行成为常态，整体看全球经济复苏仍存在较大不确定性。

（一）2013年世界经济运行特点及走势

2013年，就世界经济形势而言，是充满挑战的一年。国际金融危机爆发，至今已有5年时间，欧洲主权债务危机也已经持续了3年，当前世界经济复苏的进程面临严峻的挑战，不稳定、不确定的因素急剧增加。2013年中国宏观经济基本上延续了2012年“底部波动”的局面，宏观经济景气状况相对稳定。本部分将对2013年国内外经济运行与政策特点进行总结，对发达国家的经济复苏格局与新兴经济体的经济形势进行分析与对比，同时，在分析中国国内的经济运行及走势的背景下，总结中国经济存在的主要问题。

1. 2013年世界经济复苏格局发生变化

（1）经济增长势头“一升一降”

2013年发达国家经济改变前两年经济低迷状态，复苏速度有所加快，新兴经济体复苏态势则明显减弱，全年经济增速被大幅下调。两者间的分化趋势在2013年三季度进一步加大。

2013年9月3日，OECD(经济合作与发展组织)报告称，美国、加拿大、日本经济扩张加速，增长率在1.5%至2%之间。欧元区三国(德国、法国、意大利)复苏势头也在加快，年增长率可达0.4%。同时，OECD国家先行指数7月份升至100.7，创2011年5月以来新高，且制造业持续扩张，美日PMI指数均达到两年多高位。

相比之下，新兴经济体增长则持续放缓，以“金砖五国”和印尼为代表的新兴大国整体经济增速明显下降。衡量新兴市场增长前景的汇丰新兴市场指数一度降至收缩区间，略高于50的荣枯分界线。

（2）物价水平“一低一高”

受内部有效需求不足和国际大宗商品价格相对平稳等影响，美国、欧元区通胀基本保持在2%的目标范围内，日本物价终止下跌步伐，但涨幅有限。新兴经济体因经济结构性问题、国内外宽松货币环境和汇率等综合因素影响，通胀高企。巴西、俄罗斯消费物价在6—7%的高位附近波动，2013年印度物价连续8个月以两位数的速度上涨。

（3）国际资本流动“一进一出”

2013年以来，受发达国家稳健的复苏态势及美联储政策调整预期升温影响，国际短期资本继续从新兴经济体向发达国家回流。据EPFR(新兴市场投资基金研究公司)数据，2013年三季度全球新兴市场股票基金继二季度后继续大幅“失血”，而美国、日本、欧洲等发达市场资金流入明显。三季度亚洲(除日本外)、拉美、中东、非洲和欧洲新兴市场股票和基金市场净流出资金121亿美元。

2. 发达国家经济形势总体好于新兴经济体

(1) 发达国家经济结构调整取得积极进展,新兴经济体发展转型相对滞后

金融危机后,发达国家率先启动新一轮经济调整。除经历持续的"去杠杆化"外,欧美等国还提出了"再工业化"等结构性调整目标。目前看,发达国家经济调整效果初显。美日私人消费重新启动,房地产市场持续复苏,欧元区出口竞争力回升,制造业 PMI、工业产能利用率等指标均较以往同期有明显改善。

相比之下,新兴经济体由于在危机后经济快速实现了反弹,原有经济增长模式的惯性使结构调整进程明显受到延滞。巴西、俄罗斯依然对大宗商品出口高度依赖;印度、印尼等贸易和财政"双赤字"问题严重。在海外需求不振、资本流入逆转的背景下,这些经济体结构性矛盾凸显,导致经济增长乏力,风险上升。

(2) 发达国家系统性金融风险明显减少,新兴经济体银行业隐患不断增加

金融危机和债务危机对美欧等发达国家带来严重冲击,迫使这些国家构筑起比较稳固的风险防范体系。金融危机后,发达国家普遍通过加强金融监管,优化金融系统资产结构等措施,维护金融稳定。2013 年美国银行业利润持续回升,亏损银行数量稳步下降,欧元区银行业资金紧张状况也明显缓解。

相比之下,新兴经济体由于缺乏完善的金融监管制度,金融体系在经济增长放缓和资本外流冲击下更显脆弱:经常账户逆差和财政赤字上升不仅导致债务融资难度加大,主权债务违约风险上升,而且银行系统风险也不断暴露。

(3) 发达国家在国际市场上占据支配地位,其政策溢出效应对新兴经济体影响显著

当今国际金融市场,仍是不完全竞争市场,发达国家占据支配地位。这些国家不仅拥有国际金融产品的定价权,而且以美国为代表的少数国家,凭借国际货币发行权的特殊地位和"以我为主"的货币政策,影响世界经济。

新兴经济体作为国际金融市场的重要参与方,在自身结构比较脆弱、应对能力不足的情况下,更容易受到伤害。危机后,美联储连续推出三轮量化宽松货币政策,大量廉价资本流入,加大了新兴经济体结构调整和发展转型的难度。政策收紧预期上升后,资本回流又引发了新兴经济体实体经济"失血",货币急剧贬值等负面冲击,部分新兴经济体陷入了"保增长"与"防风险"的两难境地。

(4) 发达国家与新兴经济体处于不同发展阶段,结构性问题对经济的掣肘远少于新兴经济体

发达国家处于后工业化时期、国际产业链的高端,拥有比较成熟的经济结构,国际大宗产品价格波动对其影响有限,其金融体系对资本流动的承受能力较强,一些局部的失衡可以通过市场机制自发调节实现再平衡,汇率波动对实体经济的冲击也远小于发展中国家。

相比之下,新兴经济体对外部冲击则表现出明显的脆弱性。新兴经济体处于产业结构和消费结构低端、对国际大宗产品依赖较大,金融体系抗风险能力不足,因受经济结构不合理、传导机制不健全和市场机制不成熟等影响,局部问题比较容易积累成结构性矛盾。当前印度、巴西等国的通胀和汇率风险问题,都是其深层次问题的反映。

（二）2013年国内宏观经济运行及走势

1. 景气状况相对稳定

2013年中国宏观经济表现虽然宣告了全球悲观主义者所持的“2013年中国崩溃论”的失败，但同时也没有证明乐观主义者在2012年底所持的“中国周期逆转论”。中国宏观经济并没有出现系统性风险全面爆发、经济增长直线下滑的局面，也没有在反周期的刺激政策作用下出现持续性的反弹。2013年中国宏观经济基本上延续了2012年“底部波动”的局面，宏观经济景气状况相对稳定。

出口在发达国家经济小幅改善和新兴经济体持续恶化的双重作用下，呈现出“前弱后稳”、“持续低迷”的态势，外部不平衡的逆转幅度有所减弱，但外需对于GDP的贡献依然为负。世界不平衡的持续逆转对中国结构调整带来的压力依然较为明显。

消费扩张并没有如政策承诺那样取得收效。收入增速的明显回落导致2013年消费疲软，增速回落幅度较大。中国并没有从危机前的“出口—投资驱动型模式”转向“消费—内需驱动型模式”，而是向“信贷—投资驱动模式”转变，内需的稳定依赖于信贷与投资的扩张，可持续性进一步弱化。

供给结构出现明显的变化。第三产业的持续扩张是2013年宏观经济稳定的核心，其对GDP增长的贡献第一次超过第二产业，贡献度接近50％，并使2013年就业状况出现超预期的反弹；第二产业的复苏依然受到产能过剩、需求下滑等多重因素的制约，但低迷的状态有明显的改善；第一产业增速的明显回落是2013年值得高度重视的事件。在蔬菜价格以及肉禽价格持续上扬的带动下中国CPI的回升证实了第一产业供给滑坡带来的宏观冲击不容忽视。

十八届三中全会出台的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》揭开全面改革大幕。改革必将在未来相当一段时期内对中国宏观经济运行机制及宏观经济走势产生基础性作用。一是在短期内，大改革将打破传统的利益格局和资源配置的方式，对现有的生产体系，特别是投融资体系和政府经济管理运转模式带来冲击，从而导致政府消费、各类投资速度出现波动；二是在中长期内，大改革将重构中国经济增长的源泉，在优化资源配置的效率的基础上释放改革红利。

2. 多重因素助力中国经济保持可持续回升态势

中国一直以来的一个经济增长引擎是外需，目前全球贸易格局已经发生变化，包括欧美在内的各个国家都在寻求经济再平衡导致中国出口压力增大，再加上劳动力成本的上升，中国出口竞争力难免有所下降。但同时也应看到，目前世界经济相对稳定，中国出口增速也明显回升，为经济持续稳定打下基础。

其次，房地产作为中国经济发展的一个重要引擎，虽然长时间出现价格调整，但住房需求特别是自住性需求一直很旺，对经济的拉动力依然比较强劲。

再次，中国经济的纵深空间较大，东西部及城乡之间发展仍存在较大差距，这在客观上提供了不少经济发展的缓冲带，所以很多问题不像一些西方国家认为的那样没法解决。

应该承认，中国经济进行内部调整和消化的力量很强大。

更重要的是，中国政府本身具有很强的调控能力。过去 10 年的经济增长奠定了坚实的物质和财富基础，企业的缓冲能力和居民对外部环境的调适能力不断增强。外媒可能看到流动性恶化、企业债务上涨、利润下滑等不利因素，但目前中国总体资金存量庞大，国家、银行、企业和居民这四大块的资产负债表并未出现明显恶化，相较国外均处于安全优良的状况。

事实上，支撑中国经济稳定增长的有利因素还有不少，未来中国可持续增长的潜力依然较大。在世界银行前首席经济学家林毅夫看来，中国目前的经济发展水平参考发达国家同时期的发展模式，拥有经济增长的后发优势，至少还有 20 年 8%的增长潜力。

也有经济界人士表示，虽然中国经济出现了回升势头，但经济运行中的一些不利因素仍然不能忽视。中国经济发展中不平衡、不协调的问题依然突出，产业结构不合理、资源环境约束加剧等诸多困难和问题仍有待解决。

（三）2013 年经济运行的政策特点

面对 2013 年的经济走势，新一届政府采取了新的政策，主要有：

1. 简政放权，深化改革，激发市场活力

国务院决定取消和下放 68 项行政审批项目（其中有 2 项属于保密项目，按规定另行通知），并公布 82 项取消和下放管理层级的行政审批项目目录，包括此前《国务院关于取消和下放一批行政审批项目等事项的决定》中提出的涉及法律的 16 项行政审批项目（国务院已按照法定程序提请全国人民代表大会常务委员会修改了相关法律）。简政放权，不是撒手不管，而是相信下级部门，同时做到适时监督，鼓励创新，监管到位，做到“该放的要放开放到位”、“该管的要管住管好”，一“放”一“管”，切实提高了透明度与公信力，使其真正成为稳定社会、服务群众的重要方式；切实推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。

2. 长短结合，出台既有利于稳增长，又有利于调结构的政策措施，力求稳中求进

稳是增长，进是结构升级，是改革深化。中国于 2013 年 7 月 15 日公布了上半年经济数据，GDP 增速滑向“下限”，此后，一系列“稳增长、调结构、促改革”的政策密集出台。自 7 月 20 日至 8 月 20 日一个月的时间里，国务院先后推出了放开贷款利率管制、月销售额不超 2 万元企业免征两税、“营改增”试点扩至全国、加快发展节能环保产业、促进信息消费、金融支持小微企业发展、“宽带中国”战略、改革铁路投融资体制等 8 项重要政策措施。2013 年是深化推进经济体制改革的重要一年，这一系列改革措施具有“长短结合”的特点，兼顾稳增长和调结构，体现出了新一届政府“向改革要红利”的意图和决心。

3. 创新宏观调控方式，稳定市场预期

确定经济增长的合理运行区间和政策框架，放弃单一的货币、财政总量刺激政策，转为稳定总量政策，在货币、财政存量上做文章。李克强指出，解决中国一切问题的基础是

发展，发展是第一要务，但必须是科学发展，是注重质量效益、促进扩大就业、不断改善民生的发展，是可以持续的发展。要继续把经济运行保持在合理区间，转变经济发展方式，着力调整经济结构。我国这样一个大的经济体，经济增长一旦出现大的波动，不仅发展难以持续，而且再想回到合理区间，还要付出大的代价。因此，必须坚持发展和民生优先，既要努力稳增长、防风险，又要突出调结构、转方式，把经济稳中向好的态势巩固好发展好。

总体来看，新一届政府宏观调控的特点是不刺激、促改革、去杠杆。不刺激的政策不是永恒的，是暂时的；深化改革，通过减政放权的改革措施求发展，激发市场活力。

（四）中国经济存在的主要问题

1. 产能过剩是经济运行中的最大矛盾

我国目前市场供需不平衡，社会总需求总量不足和社会总供给结构性过剩之间的矛盾日益严重，严重影响中国中长期经济发展。

社会总需求总量不足的状况日益严重。具体表现在：生产结构与消费结构的矛盾；知识结构与就业需求的矛盾；要素、资源状况与产业结构和布局的矛盾；重复建设、区域封锁与市场规则的矛盾等等。这种供给过剩的一系列矛盾的存在和经济结构调整力度的逐步加大，将使未来几年固定资产投资的增长速度相对于前几年放慢，失业人数继续增加。因此，供给过剩的压力在未来两三年内仍会存在。

中国制造业除了经营环境恶化外，还存在产能过剩问题。随着金融海啸和欧债危机的爆发，外贸需求大减，加剧了国内产能过剩，制造业投资环境进一步恶化。汽车、钢铁、水泥、船舶、电解铝、稀土、电子信息、医药和农业产业化这九大领域和行业组织结构不尽合理，产业集中度不高，企业小而分散，社会化、专业化水平较低，缺乏能引领行业健康发展的大企业，从而引发重复建设、产能过剩、恶性竞争等突出问题。

2. 投资消费结构调整难是扩大内需的最大阻力

投资与消费的结构性调整并不是简单的压缩投资总量、不择手段地增加消费。正如新型城镇化战略并不是简单地多盖房子，而应触及户籍、土地等深层次改革，投资与消费的结构性调整也不应止步于表面的总量之争，而是涉及行政体制、反腐败、收入分配等深层次改革。泛泛地谈论投资总量与消费总量的此消彼长，并认为这就是投资和消费结构调整的全部涵义，只能是隔靴搔痒，容易给出错误的药方，严重的可能会导致结构改革失败。

3. 通货膨胀成因复杂是“控物价”面临的最大问题

20世纪最伟大的经济学家之一弗里德曼说，通货膨胀的实质是货币的发行增长超过产品的增长。这是非常简单的一句话，似乎很容易懂，但是却有很多细节方面的原因。2014年控制物价最大的难题是输入型通胀，要关注海外市场环境的影响。输入型通胀的原因是具有强烈的外部因素，比如本国货币升值导致的大量投机性货币涌入国内货币市场，以及房地产市场和大宗商品市场，具有强烈的资本逐利本性。国外投机性货币，俗称

热钱，热钱的涌入会虚假抬高房价，大宗商品价格，带动普通商品的全面涨价，导致居民的实际购买力下降。当本国货币升值到一定程度，热钱获利退出，直接导致泡沫经济破裂的厄运，引起严重的经济危机。

4. 潜在金融风险是经济发展的最大威胁

第一个风险点是房地产市场。从某种意义上来说，房地产在风险方面具有最大的不确定性，与其他几个风险点相互关联，是风险的焦点。中国的房价在过去的十几年中持续上升，住房从早期的消费品逐渐演变为消费属性与投资属性并存，进而投机性越来越强。很多年来大家都说中国房地产是否有泡沫，争议很大，原因之一是缺乏基本数据。房地产市场存在的风险比较大，虽然有人用城市化带来的“需求”的增加来解释房地产市场的上涨，但“需求”在经济学上是有支付能力的“有效”需求的简称，鉴于中国很高的基尼系数，城市化过程当中新增人口并不容易形成支撑高房价的需求。

第二个风险点是地方投融资平台。投融资平台是国开行的制度创新，对推动中国城市化建设有重要作用，但是对一个机构很好的事情，被放大后反而造成了系统性风险。从一些案例和宏观数据来看，情况不容乐观，短期可能存在流动性风险，而这种流动性风险是否会演变成长期系统性风险，取决于很多条件，关键是如何应对，比如是否可以通过市场化操作转移一部分。目前的问题是，各级政府还想继续“大干快上”，积累的债务规模有十几万亿，现金流在很大程度上依赖土地和房地产价格。

第三个风险点是影子银行、银信合作等。围绕影子银行的主要争议目前集中在两点：第一，以银行理财为代表，产品和投资标的期限错配可能出现的流动性风险问题；第二，“资产池”模式下滚动发行产品导致的“庞氏骗局”嫌疑，以及所投资产的安全性问题。目前理财产品的规模还在扩张，最新的数据已接近10万亿。

二、2014年中央经济工作会议解读

中央经济工作会议于2013年12月10日至13日在北京举行。这次中央经济工作会议，是在党的十八届三中全会部署全面深化改革的背景下，谋求2014年经济持续健康发展的一次重要会议。会议总结了2013年经济工作，深刻分析了国内外形势，明确提出了2014年经济工作的总体要求和主要任务。

会议定调明年经济稳中求进。对于明年经济发展的总体思路，会议提出要继续坚持稳中求进的总基调，坚持改革创新，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。这一决议符合市场预期，政策将继续稳增长，但正如会议指出，目前新的增长动力源尚不明朗，通过积极财政政策拉动基建投资是政府最有效的手段，传统经济运行模式将继续发挥作用。

认清当前面对的挑战，体现政府改革决心。会议提出目前面对的挑战：经济运行存在下行压力，部分行业产能过剩问题严重，保障粮食安全难度加大，宏观债务水平持续上升，结构性就业矛盾突出，生态环境恶化、食品药品质量堪忧、社会治安状况不佳等突出问题仍没有缓解。2014年六大任务的提出正是对应解决上述问题，显示政府在稳增长基础上



推进改革，破除经济与社会积弊的决心，体现未来经济发展将更加注重对"质"的追求，符合又好又快的发展思路。

2014 年我国经济工作的六大任务：继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策；深化对 GDP 的认识，着力纠正不正确的政绩导向；保障国家粮食安全；产业结构调整双管齐下；积极防控地方政府性债务风险；全面深化改革让老百姓得到实实在在的好处。

国务院发展研究中心专家认为，2014 年经济工作最大的亮点在改革，以改革统领全局，全面深化改革为经济社会发展注入强大动力。中共十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要抓紧逐条细化、落实，从群众最期盼的领域改起，从破解经济社会发展最突出的问题改起，以改革夯实经济增长的基础，以改革强化经济发展方式转变的内生动力，以改革实现社会公平正义。

（一）"稳""改"结合谋长远

国际货币基金组织预计明年世界经济增速为 3.6%，略快于今年的 2.9%，将延续缓慢复苏态势。受全球经济形势影响，全球贸易总体将处于低迷状态，世界经济的不确定性和复杂性增大，一些国家开始通过改革创新谋划未来，国际市场的争夺将更趋激烈。已深入参与经济全球化的中国，需要用战略眼光谋划长远。

中央经济工作会议提出，"做好明年经济工作，最核心的是要坚持稳中求进、改革创新"，同时指出，"稳"也好，"改"也好，是辩证统一、互为条件的。一静一动，静要有定力，动要有秩序，关键是把握好这两者之间的度。

这是中央连续三年将来年的经济政策定调为"稳中求进"。有别于往年，今年同时强调"改革创新"。改革创新将贯穿整个经济社会发展的各个环节各个领域。经过多年高速增长，由于基数大、劳动力低成本优势减少、资源环境约束增强，中国经济已进入"换挡期"。对此，要有清醒认识。"改革创新"是对"稳中求进"内涵的拓展，也与党的十八届三中全会精神一脉相承。"稳"与"改"互相促进，经济平稳增长，改革才具备宽松的条件；也只有通过深化改革来化解体制机制的障碍，才能使经济增长潜力充分释放，经济质量得到提升。"一静一动"的搭配体现了党中央的战略思维和辩证思维，冷静清醒，富有远见。

（二）追求不留"后遗症"的速度

今年入冬以来，雾霾波及 25 个省份 100 多座大中型城市，许多地方学生放假，口罩、空气净化器脱销。专家预计，中国雾霾治理需要 10 年时间。生态经济学家约翰·格拉夫和戴维·巴特克曾在《经济到底为了什么》中提出一个很有意思的"选择题"：你是想要比尔·盖茨的财富，还是想要大自然的氧气——尽管它没有价值，无法提高 GDP。如果你选择比尔·盖茨的财富，那么请你屏住呼吸 5 分钟，谁都做不到！这个形象的比喻说明，有再多的财富，如果连呼吸都不能正常，那也是零。这也给中国以启示。

中央经济工作会议强调，"不能把发展简单化为增加生产总值""努力实现经济发展质量和效益得到提高又不会带来后遗症的速度"。

会议提出"不会带来后遗症的速度"非常有意义。经济增长超过潜在增长率会有哪些"后遗症"？一是经济增长超出市场需求就可能带来产能过剩，当前产能过剩问题突出的

一个重要原因就是投资增长过快。二是资源过度消耗，超出资源和环境承载能力，当前大面积雾霾、河流土壤污染都与此相关。三是增长过快，需求过强，也会造成大宗产品价格上涨，带来资产价格泡沫，引发通货膨胀。这就需要科学确定我们经济的增长水平，太快不可取，太慢又会造成资源浪费、带来失业压力。因此，经济增长速度必须保持在合理的区间，只要不滑出底线、就业不出现大的问题，经济就不会有大问题。

（三）把粮食安全放在任务之首

据国家统计局公告，2013 年全国粮食总产量达到 60 193.5 万吨，比上年增长 2.1%。这意味着中国粮食产量首次实现“十连增”。然而，水土资源约束、农业生产效率偏低等因素都将制约我国粮食增产，粮食增产的幅度依然不能完全满足消费刚性增长的幅度，紧平衡将是中长期中国粮食供求的常态。未来 10—20 年，我国城镇化加速推进、消费结构升级也将给粮食安全带来较大压力。

中央经济工作会议明确的 2014 年经济工作六项主要任务中，第一项就是“切实保障国家粮食安全”，会议提出“要依靠自己保口粮，集中国内资源保重点，做到谷物基本自给、口粮绝对安全”，“注重永续发展，转变农业发展方式，发展节水农业、循环农业”。

把粮食安全放在突出位置主要基于以下背景：从国内来看，这是减少未来可能出现的经济增速下滑对低收入群体食品供给能力影响的重要举措；从国际形势看，这是防止流动性过剩冲击粮食市场的必要手段。坚持立足自给、保障粮食安全，也对“推进工业化、城市化过程中还要不要保障粮食安全”“在粮食安全上到底是立足国内还是依靠国际市场”等问题作出了回答，向我们传递出中央立足国内确保粮食安全，把饭碗牢牢端在自己手里的政策指向。值得注意的是，此次会议提出的粮食安全战略，并不仅限于粮食自给的问题，会议要求坚持数量质量并重，更加注重农产品质量和食品安全，注重生产源头治理和产销全程监控，这对未来农业生产和农产品质量安全监管都提出了新的更高的要求。

（四）以断腕勇气化解产能过剩

按照世界公认的标准，产能利用率小于 75%就是严重过剩，中国 39 个行业中有 21 个都属于产能严重过剩。今年 10 月，《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》发布，钢铁业作为产能过剩的大户，将在未来 5 年压缩 8 000 万吨的总产能。作为国内钢铁生产的第一大省，河北省将在未来 5 年强制削减 6 000 万吨的产能。必须要有新的替代产业的发展，才能解决钢铁产能的转移。化解产能如何不停留于“口号”，难题面前，决心和勇气更显重要。

中央经济工作会议强调，“坚定不移化解产能过剩，不折不扣执行好中央化解产能过剩的决策部署”，“政府要强化环保、安全等标准的硬约束，加大执法力度，对破坏生态环境的要严惩重罚”。

国家信息中心经济预测部分析：如果现在不拿出壮士断腕的决心和勇气，将来付出的代价会更大。化解产能严重过剩必然带来阵痛，有的行业甚至会伤筋动骨。但从全局和长远来看，必须遏制进一步加剧的产能过剩矛盾，引导好投资方向，促进产业转型升级，打造中国经济的升级版。《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》强调，“将遏制重

复建设、化解产能严重过剩矛盾工作列入地方政府政绩考核指标体系”，这些变化是我国经济发展更加追求质量、谋求可持续发展的一个重要信号。

（五）“长短结合”化解地方债

审计署公布的《2011 年第 35 号：全国地方政府性债务审计结果》指出，2010 年底地方政府性债务余额中，2013 年至 2015 年到期偿还的分别占 11.37%、9.28%和 7.48%，2016 年以后到期偿还的占 30.21%。可见，我国将进入地方债务的集中偿还期。但是，随着地方债务逐渐扩大、负债结构不尽合理、还债期限的逼近，再加上整体经济发展速度放缓、财政收入增速大幅回落，使得风险不断累积。靠卖地支撑还债已经是许多地方政府公开的秘密。然而，随着近年来国家对土地管理政策的不断趋紧，加之一些城市对房产市场的“限购”调控，土地出让金对于地方财政收入的贡献正在下降。

中央经济工作会议提出：“把短期应对措施和长期制度建设结合起来，做好化解地方政府性债务风险的各项工作。”同时明确，要“加强源头规范，把地方政府性债务分门别类纳入全口径预算管理，严格政府举债程序”。

财政部财政科学研究所相关研究表明：首先，中央经济工作会议首次将“着力防控债务风险”纳入明年经济工作的重点任务之一，既强调短期措施，又重视长期制度，体现了中央对此的高度重视。当前，地方性债务风险总体可控，关键要避免风险由局部扩散为全局。此次提出将“短期措施”和“长期制度”结合，体现了未雨绸缪，对风险防控设计好预案，这是一种前瞻性的考虑。其次，此次会议在防控风险思路上有所调整。强调发挥预算工具的作用，将地方债务纳入预算，这是一种通盘考虑，不仅重眼前，更重长远。第三，此次会议对债务风险的强调给未来城镇化发展提了一个醒。城镇化是一个“自然历史过程”，不能通过大量举债搞“大跃进”。一个时期以来，有 200 多个城市提出要建国际化大都市，是不可取的，此次中央城镇化工作会议也体现了不同城市分类分层发展的理念，债务风险的控制有利于避免盲目的“大跃进”，为实现科学发展的城镇化提供保障。

（六）“一路一带”助力开放升级

商务部发布的《中国对外贸易形势报告（2013 年秋季）》预计，2014 年，全球贸易增长有所回升，跨国投资缓慢回稳。但全球经济仍处于政策刺激下的脆弱复苏阶段，发达国家经济仍低于潜在增长率，新兴经济体经济也难以恢复到前两年的高增速。该报告同时指出，2014 年中国外贸发展的国内外环境可能略好于 2013 年，但面临的困难和风险依然较多。

中央经济工作会议提出“创造新的比较优势和竞争优势”“推进丝绸之路经济带建设”“建设 21 世纪海上丝绸之路”。

中国人民大学国家发展与战略研究院相关研究表明：面对国际贸易有利和不利因素，提出建设丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路，是党中央总揽全局提出的重大战略决策。“一路一带”战略将为新一轮扩大开放、促进中国经济转型打开一扇新的窗口。通过建设丝绸之路经济带与中亚、欧洲等国家加深经贸合作，有助于中国建立“以我为主”的国际贸易和投资网络。在实施“走出去”战略中，要落实好促进进出口稳增长、调结构的政策

措施，稳定外贸增长，加快推动外贸转型升级。要加快政府职能转变，创新管理模式，简化审批程序。对此，这次中央经济工作会议也提出“注重制度建设和规则保障”“营造稳定、透明、公平的投资环境”，这都将对我们不断提高对外开放水平提出新的指引。

三、2014年经济发展运行趋势及开启的改革

中国经济的长期增长，正经历着工业化阶段结构性加速向城市化阶段结构性减速转型。这个过程由一系列供给侧变量主导了未来潜在的经济增长率，包括人口结构转型及相应劳动力供给的减少；城市化水平持续提高及相应投资增长速度的放缓；经济增长对福利的重视及相应分配格局调整导致的减速效应等。未来几年，中国仍将是世界经济增长最具活力的地区之一。在保持外向型经济优势的同时，国家宏观政策将向扩大内需、促进消费，提高居民收入，改善生态环境倾斜。随着工业化、城镇化、信息化和农业现代化步伐加快，社会融资总量将保持中高速增长。2014年将是全面开启改革的第一年，中国面临新的经济发展环境。十八届三中全会通过的全面深化改革方案将逐步实施，将优先推动一批关键领域的改革。2014年中国经济将继续保持平稳、健康发展的态势。

（一）国际经济复苏持续

1. 美国——出现内生性复苏

标普副首席经济学家波维诺表示：美国经济正在继续恢复，有可靠的理由对经济最终可以实现自给自足的复苏感到乐观。近期的经济数据和报告显示就业市场更强劲，同时有迹象表明越来越多的美国家庭愿意进行更大规模的消费。住宅和汽车的需求不断增加，这两种类型的消费通常是经济复苏的先导。美国经济重新陷入衰退的可能性仅为15%—20%，主要的潜在影响因素是“财政悬崖”。

2. 欧元区——呈现周期性复苏态势

在欧洲，核心国与边缘国家的差距也在缩小。在德法的带动下，欧元区经济逐步摆脱衰退，呈现周期性复苏态势。特别是2013年下半年以来，国际资本开始大量涌入欧洲，这表明国际投资者的信心正在恢复，欧洲经济最艰难的时期已经过去，周期性复苏特点明显。

3. 日本——进入弱势复苏通道，政策性复苏特征明显

与美国不同，日本经济呈现极强的政策性复苏特点。自推行“安倍经济学”以来，日本经济整体向好，增速是主要工业国中最高的。同时，受益于日元贬值，日本股市强势上涨，民众投资热情高涨，由此带动个人消费和非制造业的回升，即所谓的“财富效应”。与战后主要依托制造业部门的典型模式不同，本轮复苏主要是以“个人消费与公共投资”等内需拉动为主要特征。

4. 新兴国家经济体——增长疲软

与发达经济体相比，新兴市场国家的经济在2013年的表现则较以往暗淡不少。除中国外，其余四个“金砖国家”均或多或少地面临“低增长、高通胀”的滞涨难题。目前，新兴市场国家阵营呈现出分化。一方面，需求不振、打压农产品和工业金属价格，使得以大宗商品出口为主的国家饱受对外贸易萎缩之苦，如阿根廷、巴西、智利等。另一方面，长期依赖国际资本的国家，例如，乌克兰、南非、印度和印尼等，其实经济体所需的资金支持受到美联储货币政策转向的影响，流动性趋紧。这导致了2013年下半年以来，持续数月之久的亚洲金融动荡，重创国内经济。

（二）国内经济当前具备四大稳增长条件

1. 改革开放深入推进将极大调动和激发经济社会发展的动力和活力

十八届三中全会对我国未来改革路线图、时间表作出全面部署，在财政、金融、行政、价格、城镇化等领域加快改革步伐，这将极大激发经济社会发展的动力和活力，有利于充分发挥市场的作用，调动企业尤其是民营经济积极性，释放制度改革红利。

2. 国家努力打造“经济升级版”，调整优化结构展现良好态势

区域方面，东部地区不断调整经济、产业结构，目前转型升级取得初步成效，经济增速率先企稳。由于东部经济总量大、占比高，未来有利于带动全国经济稳步运行。产业方面，第二产业比重回落，第三产业增长加速，新兴产业增势良好，新兴业态蓬勃兴起，经济增长潜力逐步累积。企业方面，在创新驱动发展战略的指导下，在经济结构转型升级倒逼下，部分企业积极进行技术升级，加大研发投入，科技创新水平有所提高。2013年以来相当一部分工业企业利润上升，增加了企业扩大投资、强化技改等生产经营后劲。

3. 国内市场空间广阔，扩大内需潜力巨大

在高铁、城市基础建设、信息基础设施、节能减排、棚户区改造以及保障房建设等领域仍有较大的投资需求空间。我国不断突破户籍、土地、教育等制约城镇化发展的障碍，加快推进城镇化进程，为内需增长注入新动力。

4. 宏观调控水平不断提高，宏观政策仍具备运用空间

2013年以来，我国在宏观调控上创新思路，提出了“底线思维”理念，确定了按“上下限”调控的合理区间，采取了与“稳中有进、稳中有为”相配套的政策措施，特别是在调控方向、力度和时机的把握上，在调控手段和工具的使用上，都增加更多的鲜活经验。当前我国宏观政策特别是财政政策仍具备较大的空间，国家总体资产负债安全，财政赤字和政府债务余额均处于安全线内。银行基准利率和存款准备金率较高，有足够多调节流动性的手段和工具。

（三）增长以稳为主

2014年中国经济增速将以稳为主，重在加快改革、结构调整和转型升级，宏观调控的政策取向仍将是稳增长、调结构和促改革，改革和结构调整力度都将加大，增长质量将明显提高。综合各种因素预测，2014年中国经济将增长7.5%，投资增速略有放慢，消费增速平稳，净出口增速将有较大上升，居民消费价格上涨3.2%左右。

1. 我国经济将保持中高速平稳增长态势

国家信息中心开发的经济景气指数系统显示，至2013年8月我国综合先行指数已连续20个月稳中回升，表明我国经济明年有望保持平稳增长态势。预计我国GDP将增长7.5%左右，工业增速稳中略降，工业增加值实际增长9.3%，同比放缓0.3个百分点。

2. 投资增幅高位趋缓

基础设施建设是稳定投资的关键因素。营业税改征增值税试点范围和领域扩大有利于激励服务业投资，服务业投资将会加快。制造业产能过剩会降低企业投资意愿，制造业投资会稳中趋缓。预计固定资产投资名义增长19%，较2013年放缓1个百分点左右；房地产开发投资名义增长15%，较2013年放缓3.5个百分点。

3. 消费增长保持稳定

2013年我国居民实际可支配收入增长有所放缓，将直接影响到居民的实际消费能力。但我国就业形势比较稳定，收入分配制度改革全面推进，财政支出不断向社保、公共卫生、教育、低保等民生领域倾斜，有助于推动消费稳定增长。信息消费、社区消费等新型消费模式进一步显示出较大潜力。严格公务消费对抑制餐饮等消费的滞后影响基本消失。消费需求基本稳定，2014年社会消费品零售总额将增长13%，与2013年基本持平。

4. 进出口平稳增长

预计2014年出口将增长9%左右，进口将增长7.5%左右。进出口贸易增速与2013年基本持平，全年外贸顺差3 000亿美元左右，国际收支保持小幅顺差。

5. 物价呈温和回升态势

从工业品价格看，国际大宗商品价格基本稳定，输入型通胀压力不大。我国工业行业产能较大，供大于求的格局短期内不会改变，工业品价格会基本稳定。从服务业看，人口结构变化带来低端劳动者工资上涨推动部分劳动密集型服务业价格上升。从食品看，今年各地普遍高温以及北方主产区的涝灾将会对秋粮产量带来一定的影响，有可能影响到粮价的稳定。初步预计，2014年居民消费价格将上涨3.2%左右，工业生产者价格将下降0.5%，房价同比小幅上涨。



（四）2014年经济改革如何起步

1. 财税改革

近些年完善财政体制取得了一定成效，但也存在政府间事权和支出责任划分不够清晰、转移支付制度尚需完善、省以下财政体制改革还未完全到位等问题，迫切需要通过深化改革加以解决。按照党的十八大报告要求，今后一个时期健全财政体制的主要目标是：围绕科学发展主题，按照健全中央和地方财力与事权相匹配的体制的总体要求，进一步理顺各级政府间财政分配关系。合理界定中央与地方的事权和支出责任，优化收入划分和财力配置。健全统一规范透明的财政转移支付制度，优化转移支付结构，提高转移支付资金使用效益。建立完善县级基本财力保障机制，加强县级政府提供基本公共服务财力保障。实现上述目标，需要从我国社会主义初级阶段基本国情出发，在保持分税制财政体制框架基本稳定的前提下，进一步健全中央和地方财力与事权相匹配的财政体制，为促进城乡区域协调发展、更好地推动科学发展提供有力保障。具体措施：一是合理界定中央与地方的事权和支出责任，二是优化转移支付结构，三是推进省以下财政体制改革。

2. 中国金融市场化改革将进一步提速

2013年，央行负责人频繁释放推进利率市场化的信号。目前我国利率市场化改革已行进至关键时期，央行已制定推进利率市场化进程整体改革方案，将坚持建立健全以市场为决定性因素的利率形成机制，建立健全自主定价机制、形成较为完善的市场利率体系、健全中央银行利率调控能力。央行行长周小川在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本中表述：近期着力健全“利率定价自律机制”，近中期“完善央行利率调控框架和利率传导机制”，中期“全面实现利率市场化”。2013年7月，中国全面放开了人民币贷款利率管制，这是近年来国内利率市场化改革取得的重要进展。某种意义上说，放松利率管制，意味着中国政府可能并不打算通过传统的货币政策刺激经济，取而代之的是改革与结构调整。这符合中国经济结构性失衡的现实，也将使中国经济获得长期受用的改革红利。

目前，中国货币市场利率、债券市场利率、外币存贷款利率已先后实现市场化，只有人民币存款利率有上限管理。也就是说，在利率市场化方面，今后改革剩下的问题在于如何推进存款利率市场化改革。由于放开存款利率管制的影响更为深远，所要求的条件相对更高，是利率市场化改革进程中最关键、也是风险最大的内容。因此，需要根据各项基础条件的成熟程度分步实施、有序推进。特别在其他相关基础制度，如存款保险和金融机构破产法还未建立起来时，存款利率的市场化需要更加谨慎。

除利率市场化外，人民币汇率形成机制改革路线图也很清晰。在汇率市场化改革方面，周小川近日表示：有序扩大人民币汇率浮动区间，增强人民币汇率双向浮动弹性，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定；进一步发挥市场汇率的作用，“央行基本退出常态式外汇市场干预”，建立以市场供求为基础，有管理的浮动汇率制度。

总之，中国金融业市场化改革将会进一步提速，相关改革的路线图也日渐清晰。目前

来看，存款利率市场化的改革可能将持续相当长的时间，以避免存款利率市场化所带来的风险。随着改革的推进，中国宏观经济的框架也将大幅调整，这将考验决策层把握改革节奏的能力。

3. 国有企业改革

2013 年召开的中央企业、地方国资委负责人会议，与往年不一样的是，这是十八届三中全会后的首次国资系统年度会议，会议根据三中全会的要求对国资国企改革进行了细致安排。根据会议的部署，2014 年国资国企改革将在界定国企功能、发展混合所有制、企业内部改革、完善监管体制和解决历史遗留问题五个方面取得实质性进展。

混合所有制改制：高潮将出现。在各界广泛关注的发展混合所有制问题上，国资委主任张毅明确表示，鼓励民间投资主体积极参与国有企业改制重组和国有控股上市公司增资扩股，积极吸引股权投资基金参与国有企业改制上市、重组整合、国际并购，在有条件的企业和领域加快向非公资本推出一批符合产业导向、有利于转型升级的合资合作项目。从发展混合所有制的方式来看，现在已经非常清晰了，就是以资本为纽带、按照市场化原则实现国有资本有序流动、与非公资本共同发展。在以后一段时间内，将会出现混合所有制改制的高潮，出现民营经济组团式与国有企业相融合的现象；国有企业将退出一部分竞争领域，转型升级到产业链更高的层次去。

界定国企功能：国企改革的基础。界定功能是国企改革的基础问题，牵涉到国企改革的性质、标准、目标、途径和社会资源分配、效益分配。根据国有企业所处不同行业或领域、不同业务属性、不同目标责任、不同市场地位进行科学分类，准确界定国有企业功能定位；探索分类推进改革、分类调整结构、分类实施考核、分类加强监管等措施，有针对性地推进国资国企改革。分类界定清楚以后，改革的路线便清楚了，下一步应该根据分类情况进行资源配置，就是要围绕调整和改变政府与市场的关系来进行资源配置。

企业内部改革：引入市场化机制。岗位能上不能下、薪酬能增不能减、激励约束不到位……长久以来，国有企业内部的诸多痼疾，饱受社会诟病。合理增加企业管理人员市场化选聘比例，建立市场化退出机制；合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平；探索采取业绩股票、股票期权、限制性股票、岗位分红权等激励方式，健全与激励机制相配套的财务审计、信息披露、延期支付、追索扣回等约束机制；逐步建立市场化工资决定和正常增长机制。

监管体制改革：用好两把“刀”。深化国企改革对国资监管方式方法提出了更高要求，完善监管体制，关键要用好两把“刀”：一把“刀”用来切断政府和企业的关系，让政府部门和国资监管部门回归本位，不要再越俎代庖去干预企业法人财产权和自主经营权；另一把“刀”用来切断公司董事长和总经理的关系，让所有权和经营权真正分离。要通过监管制度改革把所有权与经营权分开，也就是把党政干部和职业经理人分开、把政治家和企业家分开，并授予董事会更多权力；董事长只能干出资人代表的事，企业经营的事应该由总经理说了算。

历史遗留问题：抓紧卸“包袱”。据统计，目前仅中央企业就有医院、学校和管理的社区等办社会职能机构 8 000 多个，对这些机构的费用补贴每年多达几百亿元；离退休人员

523.6万人、困难职工100多万人，企业为此需要承担大量管理工作和其他负担。企业办社会、厂办大集体等问题长期以来严重影响企业改革发展，必须集中力量、集中资源抓紧解决。应该把这些问题纳入财政预算统筹考虑，政府与企业协同解决，以利企业卸掉"包袱"轻松走向市场、公平参与市场竞争。

4. 城镇化相关改革

中央城镇化工作会议2013年12月12日至13日在北京举行。习近平在会上发表重要讲话，分析城镇化发展形势，明确推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则、重点任务。李克强在讲话中论述了当前城镇化工作的着力点，提出了推进城镇化的具体部署，并作了总结讲话。

会议指出，城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。会议认为，在我们这样一个拥有13亿人口的发展中大国实现城镇化，在人类发展史上没有先例。城镇化目标正确、方向对头，走出一条新路，将有利于释放内需巨大潜力，有利于提高劳动生产率，有利于破解城乡二元结构，有利于促进社会公平和共同富裕，而且世界经济和生态环境也将从中受益。

会议提出了推进城镇化的主要任务。

第一，推进农业转移人口市民化。主要任务是解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题，努力提高农民工融入城镇的素质和能力。要发展各具特色的城市产业体系，强化城市间专业化分工协作，增强中小城市产业承接能力。全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。推进农业转移人口市民化要坚持自愿、分类、有序。

第二，提高城镇建设用地利用效率。要按照严守底线、调整结构、深化改革的思路，严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度。耕地红线一定要守住，红线包括数量，也包括质量。按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，形成生产、生活、生态空间的合理结构。减少工业用地，适当增加生活用地特别是居住用地，切实保护耕地、园地、菜地等农业空间，划定生态红线。按照守住底线、试点先行的原则稳步推进土地制度改革。

第三，建立多元可持续的资金保障机制。要完善地方税体系，逐步建立地方主体税种，建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。建立健全地方债券发行管理制度。推进政策性金融机构改革。鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。

第四，优化城镇化布局和形态。全国主体功能区规划对城镇化总体布局做了安排，提出了"两横三纵"的城市化战略格局，要一张蓝图干到底。要在中西部和东北有条件的地区，依靠市场力量和国家规划引导，逐步发展形成若干城市群，成为带动中西部和东北地区发展的重要增长极。科学设置开发强度，尽快把每个城市特别是特大城市开发边界划定，把城市放在大自然中，把绿水青山保留给城市居民。

第五，提高城镇建设水平。城市建设水平是城市生命力所在。城镇建设，要实事求是

确定城市定位,科学规划和务实行动,避免走弯路;要依托现有山水脉络等独特风光,让城市融入大自然,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁;要融入现代元素,更要保护和弘扬传统优秀文化,延续城市历史文脉;要融入让群众生活更舒适的理念,体现在每一个细节中。要加强建筑质量管理制度建设。在促进城乡一体化发展中,要注意保留村庄原始风貌,慎砍树、不填湖、少拆房,尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。

第六,加强对城镇化的管理。要制定实施好国家新型城镇化规划,加强重大政策统筹协调,各地区要研究提出符合实际的推进城镇化发展意见。培养一批专家型的城市管理干部,用科学态度、先进理念、专业知识建设和管理城市。建立空间规划体系,推进规划体制改革,加快规划立法工作。城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划。城市规划要保持连续性。

四、2014 年经济发展热点分析

2013 年的中国,“改革”二字当可入选“年度词汇”。2013 年年底的一个多月,从北京密集发出的改革决策信息,尤其激荡人心。

11 月 9 日至 12 日,十八届三中全会成功召开,审议通过了鼓舞人心的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

12 月 13 日闭幕的中央经济工作会议,明确了 2014 年我国经济工作的六大任务。

12 月 12 日至 13 日召开的中央城镇化工作会议,明确了推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则、主要任务。

当今中国社会的群体构成是复杂的,然而,几乎每一个群体都能从临近年末的三大会议的经济决策中,找到自己的关切点和利益攸关点。“这些经济决策,能给我们带来哪些赚钱机会?”这是亿万国民最实在的疑问,虽然有点“俗”,却是大问题。企业家、投资者、农民工、股民……几乎所有人都期待,新的改革,能给大家带来更多机遇。

(一)突出市场的作用,让企业家看到更多希望

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第 10 条明确提出,“凡是能由市场形成价格的都交给市场”,“推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域的价格改革”,“建设统一开放、竞争有序的市场体系”,“形成企业自主经营、公平竞争,消费者自由选择、自主消费,商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系,着力清除市场壁垒,提高资源配置效率和公平性”。

这是本届三中全会的亮点,是新一届政府施政纲领中对市场化改革方向的确认。让市场这只无形之手来配置资源,体现了两个原则:一是公平,二是效率。落实到具体的政策措施,将主要体现为包括利率市场化在内的所有要素价格的市场化改革。让不同的经济主体享有平等的要素价格,这是市场公平竞争的起点。

中央经济工作会议强调:要着力抓好化解产能过剩和实施创新驱动发展。专家认为,这确实是治本之举。我们只有把市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用有

机结合起来，一方面坚持通过市场竞争淘汰落后产能，另一方面加快实施创新驱动战略，发展新兴产业，加快传统产业优化升级，打破阻碍技术成果转化的瓶颈，就一定会使经济快速稳步增长。

总而言之，不少企业家从中看到了更多希望，并感受到政府向市场放权的诚意。

（二）稳增长防通胀，建筑金融外贸业机会多

面对仍然存在的经济下行压力和世界经济的不确定性，中央经济工作会议明确提出，明年将继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。

“要稳定政策稳住增速，为全面深化改革创造条件。积极的财政政策和稳健的货币政策组合，既有利于增强企业投资意愿，也尽可能不积累新风险，是当前情况下的最佳搭配。”国家信息中心经济预测部分析指出，实施积极的财政政策，意味着将继续实施结构性减税，有利于促进企业发展；还意味着保持适当的赤字规模，有利于加大对基础设施、社会保障等的投资支出，有利于改善民生。货币政策之所以要稳健，是因为货币池子里的“水”已够多，再放会加大通胀风险，而在经济下行压力仍存的情况下也不能收，必须坚持稳健。

专家普遍认为，积极的财政政策是对基础设施建设加大投资的保证，而稳健的货币政策不仅意味着防通胀，还意味着为扩大开放而有步骤、有针对性地推进金融改革。在此过程中，建筑、金融以及外贸等多个行业都有巨大的发展机遇。

（三）结构调整，民生服务业领域获利好

本次中央经济工作会议传递出的一个重要信号是，深化对 GDP 的认识，着力纠正不正确的政绩导向。

这表明，今后认定发展政绩，不仅包括 GDP 增长数，还包括结构调整的推进、民生的改善、社会公平正义的实现、生态环境的保护等丰富内涵。可以预见，2014 年各地在调结构、转方式、惠民生等领域，会有更大的工作力度和更令人满意的进展。

中国社会科学院日前发布的最新预测显示，2014 年全年中国 GDP 的增速将是 7.5%。对此，商务部国际贸易经济合作研究院国际市场研究部副主任白明表示，这属于可实现、可持续的“稳”字范畴。他指出，在控制经济增长整体增速前提下，政府会继续加大转方式、调结构力度，推进服务业发展，促进制造业向高端升级。

武汉科技大学金融证券研究所所长董登新表示，2014 年我国经济工作的一个重点任务就是产业结构调整，而产业结构调整与化解产能过剩密切相关。目前产能过剩主要集中在传统产业和重化工业，所以产业结构调整的中心是产业升级。三高产业、资源消耗型产业都属于产能过剩范围内的行业，而在 2014 年，这些产业的发展将会受到很大程度的限制。

本次中央经济工作会议强调“化解产能过剩的根本出路是创新”，并提出“做好加强知识产权保护、完善促进企业创新的税收政策等工作”的具体措施。相较以往，对“创新”的重视程度更高了，扶持政策更具体了。两类公司将受益于化解落后产能，一类是突破口的五个行业：水泥、平板玻璃、钢铁、船舶和电解铝。如果措施落实到位的话，我们倾向于认为水泥行业的整体供求关系最容易逆转。因此从淘汰落后产能的角度看问题，水泥行业

基本面明年值得高度期待。一类是突破的推手行业:环保和安全。

（四）重视粮食安全,农业股有望大涨

在粮食生产突破6亿吨大关、实现前所未有的“十连增”的情况下,中央经济工作会议少有地把粮食安全作为2014年经济工作的首要任务,指出必须实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略,强调要依靠自己保口粮,集中国内资源保重点,做到谷物基本自给、口粮绝对安全。

“会议还强调要转变农业发展方式,发展节水农业、循环农业。这要求我们改变过去粗放型发展方式,提高农业生产的质量、安全与效益。这些都指明了未来‘三农’发展方向。”中国社科院农村发展研究所研究员李国祥称。

有了政府的扶持,农业领域有望迎来新一轮的投资高潮。中国金融界网分析称,在会议精神的利好影响下,A股市场上涉及粮食安全的概念股2014年行情看好。

（五）新型城镇化,房地产交通等行业空间大

中央城镇化工作会议提出,新型城镇化要找准着力点,有序推进农村转移人口市民化,深入实施城镇棚户区改造,注重中西部地区城镇化;城镇建设用地特别是优化开发的三大城市群地区,要以盘活存量为主,不能再无节制扩大建设用地,不是每个城镇都要长成巨人。

有分析认为,房地产行业作为新型城镇化的重要载体,将因此受益。2013年中央城镇化工作会议对建设用地的使用作出明确引导,同时也指出了城镇化的重点区域。由此可以判断,在我国中西部地区房地产上市公司将凭借自身所处区域优势而直接受益。

中国国际金融公司首席经济学家彭文生表示,新的城镇化规划将通过发展若干城市群等手段,帮助已在城市就业但户籍为农村的转移人口实现“二次城镇化”。他预计,未来政府在城市间和城市内部轨道交通、节能环保、供气供水等方面的投资和发展空间会明显加大。

（六）节能环保,绿色建材行业受关注

从关停钢厂到支持水泥生产线协同处理城市垃圾,从与欧洲加强绿色低碳城市合作到把积极应对气候变化列入中央政治局会议,国家近一年来正在用行动表示对污染治理与环境保护的空前决心。2014年是实现“十二五”目标任务的关键一年,随着当前环境治理中人员、资金、政策短缺问题在2014年的逐步、重点解决,国内的环保行业也将进入发力阶段。

在中央城镇化工作会议提出的六大推进城镇化的主要任务中,第五大任务中对建筑质量上提出了明确要求。同时,会议还要求坚持生态文明,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。

分析人士认为,推动城镇化的六大任务中对建筑质量以及节能环保提出了严格要求,使得行业各方面均处于领先地位的建筑建材上市公司或将独享城镇化建设的盛宴。在严格的节能环保要求下,涉及绿色建材的企业或将更大幅度受益。

对于绿色建材，有分析认为，新型城镇化将坚持绿色低碳清洁发展，将加强生态文明制度建设，狠抓环境治理和生态保护，毫不放松抓好节能减排，积极应对气候变化，未来智能、绿色、低碳将成为新型城镇化发展的方向。同时，随着消费结构的升级，人们对于居住环境提出了更高的要求。在此背景下，绿色建材行业将更加受到关注，未来成长性看好。

（七）文化传媒行业将迎来发展机会

新型城镇化必然带来居民消费结构的转变，而由于中小城镇将成为未来新型城镇化的重点发展方向，服务于三、四线城市的文化传媒类股票，将显著受益。对此，分析人士认为，庞大的农村居民在城镇化战略的推动下，将成为带动文化领域各项消费的新生力量，文化传媒行业具有巨大的发展潜力，行业龙头有望迎来阶段性投资机会。

从传媒行业的成长路径来看，主要来自于消费升级带来行业需求增长，并购等带来的集中度提升及政策支持。4G 时代来临，移动互联网将加速行业变革，新媒体子行业内将涌现出一批优秀的公司，逐渐取代传统媒体的巨头，成长为行业的龙头。

（八）稳定货币防控债务风险，为经济营造好环境

今年的中央经济工作会议，首次明确将“防控债务风险”列为全年工作的一项主要任务。中国经济要实现稳中有进，必须消除运行中的风险和隐患，近年来快速增长的地方政府债务就是其一。审计署的一份区域性地方债务抽查报告显示，截至 2012 年底，我国债务率超过 100%的地区已经有 16 个。

财政部财政科学研究所副所长刘尚希认为，单独提出防控债务风险，强化责任和风险意识是非常有必要的未雨绸缪之举。因为债务问题横向关联到银行业，纵向关联到县、市、省和中央，债务问题很容易引发系统性风险。中央经济工作指出，要防止其演化成全局性问题，必须未雨绸缪，把短期应对措施和长期制度建设结合起来，做好化解债务风险的各项工作。这样，才能把地方政府性债务规模控制在合理、安全的水平线内。

纵观 2013 年年底三次重要会议有关经济的决策，无不以让百姓得实惠为最终目的。而且，随着时间的推移，决策的推行路线图日益清晰。这一切，都让外界对 2014 年的中国经济寄予了高度期待。特别是中央经济工作会议中提出，要继续按照守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论的思路，统筹教育、就业、收入分配、社会保障、医药卫生、住房、食品安全、安全生产等，切实做好改善民生各项工作。这些表述，触及了人民群众最需求之处，真正体现了深化改革的最终目的。

问题思考

1. 2013 年我国经济社会发展总体形势如何？存在哪些值得重视的问题？
2. 怎样认识 2014 年我国经济社会发展前景与趋势？
3. 怎样理解新型城镇化在我国经济发展中的作用？



参考文献

[1] 刘元春,闫衍.2013年至2014年中国宏观经济分析与预测[N].经济日报,2013-12-09.

[2] 胡鞍钢.当前我国经济与社会发展形势分析和若干建议[J].改革,2013(5).

[3] 当前我国宏观经济形势及经济社会发展热点问题分析[N].中国宏观经济信息网,2012-10.

[4] 陈佳贵,李扬.经济蓝皮书《2013年:中国经济形势分析与预测》[M].北京:中国社会科学院社会科学文献出版社,2012-12.

[5] 陆学艺,286.李培林,陈光金.社会蓝皮书《2013年:中国社会形势分析与预测》[M].北京:中国社会科学院社会科学文献出版社,2012.

[6] 杜平.经济信息绿皮书《2013年:中国与世界经济发展报告》[M].北京:中国社会科学院社会科学文献出版社,2012.

[7] 中国共产党第十八届三中全会公报全文[N].人民日报,2013-11-13.

[8] 党的十八大报告《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》[N].人民网,2012-11-8.



资料链接

链接一: 相关名词解释

基尼系数:(Gini Coefficient)为意大利经济学家基尼(Corrado Gini,1884—1965)于1922年提出的,定量测定收入分配差异程度。其值在0和1之间。越接近0就表明收入分配越是趋向平等,反之,收入分配越是趋向不平等。按照国际一般标准,0.4以上的基尼系数表示收入差距较大,当基尼系数达到0.6以上时,则表示收入差距很大。

基尼根据洛伦茨曲线提出的判断分配平等程度的指标。设实际收入分配曲线和收入分配绝对平等曲线之间的面积为A,实际收入分配曲线右下方的面积为B。并以A除以(A+B)的商表示不平等程度。这个数值被称为基尼系数或称洛伦茨系数。如果A为零,基尼系数为零,表示收入分配完全平等;如果B为零则系数为1,收入分配绝对不平等。收入分配越是趋向平等,洛伦茨曲线的弧度越小,基尼系数也越小,反之,收入分配越是趋向不平等,洛伦茨曲线的弧度越大,那么基尼系数也越大。另外,可以参看帕累托指数(是指对收入分布不均衡的程度的度量)。

庞氏骗局:1917年,查尔斯·庞齐(Charles Ponzi)注意到第一次世界大战给各国的经济带来的混乱,觉得有机可乘。他开始策划一个阴谋,移居波士顿在那里开设了一家所谓的"证券交易公司",向外界宣称该公司将从西班牙购入法、德两国的国际回邮优待券,加上一定的利润转手以美元卖给美国邮政局,以此赚取美元与战后货币严重贬值的法、德两国货币的"价差"。事实上这个计划根本赚不到钱,但还是有些人冲着一个半月内能获得50%的回报率去尝试投资,让那些初期投资者感到狂喜的是,他们如期获得了红利。

狡猾的庞齐把新投资者的钱作为快速盈利付给最初投资的人，以诱使更多的人上当。由于获得了难以置信的赢利，这一“消息”大范围地扩散开去，庞齐成功地在几个月内吸引了数万名投资者，累积获得的投资就超过了1 500万美元。后来当波士顿媒体的报道造成新投资者对公司的质疑和观望，使公司没有新的资金来源去支付先期投资者的利息时，他关掉店门，带着约4万名投资人的毕生积蓄逃之夭夭。后人称之为“庞氏骗局”。

汇丰新兴市场指数：亚洲最大规模的新兴市场国际银行汇丰银行于2009年10月6日首次发布汇丰新兴市场指数。该指数将在每月的汇丰采购经理指数基础上，由汇丰集团首席经济学家简世勋(Stephen King)进行深入分析和解读，提供对新兴市场最新趋势和全球宏观经济主题的独到见解，促进全球对包括中国在内的快速发展的新兴市场的了解。在中国，汇丰将每季度发布该指数，并将发布年度新兴市场报告。此前，汇丰每月发布中国制造业和服务业采购经理指数。

财政悬崖：财政悬崖指的是政府财政支出的骤然减少，增税和减支两项政策的叠加，会改善政府的财政状况。与美国财政赤字紧密相连的就是债务问题。其威力将达到8 000亿美元的规模，财政悬崖的出现必将导致美国的经济活动陷入极度萎缩。美国民主、共和两党在2012年12月31日达成解决“财政悬崖”的妥协议案，该议案2013年1月1日在国会参众两院投票获得通过。主要内容包括从2013年开始，美国将调高年收入45万美元以上富裕家庭的个税税率，失业救济金政策在2013年延长一年，把将在2013年年初启动的约1 100亿美元政府开支削减计划延后两月再执行等。

链接二：　　中国粮食安全问题探讨

自从联合国粮农组织1974年提出“世界粮食安全”概念以来，国际上对这个概念的界定几经修订，但基本含义没有改变：第一，在生产层面，确保能生产出足够数量的符合需求的食物；第二，在供给层面，最大限度地稳定食物供应；第三，在需求层面，确保所有人都能获得食物。长期以来，中国是否存在粮食安全问题，一直存在争论。

一、居安思危，唤起人们增强粮食安全的意识

在半封建半殖民地的旧中国，80%的中国人民长期处于饥饿半饥饿状态。新中国成立时，我国人均粮食仅为210公斤。在粮食严重短缺的情况下，我国政府把解决人民吃饭问题作为头等大事，大力发展粮食生产，组织粮食合理分配和流通。到1984年，扭转了长期粮食短缺局面，人均粮食达到390公斤，基本解决了温饱问题。1996年以后，我国粮食生产连续四年大丰收。综合生产能力达到5亿吨，粮食供求实现了由长期短缺到总量平衡、丰年有余的历史性转变。这一时期的粮食安全质量进一步提高，由数量上的满足，向品种多样化、营养化、方便化发展，城乡居民恩格尔系数从上世纪80年代初期的56.7%和67.7%，下降到2002年的37.7%和46.2%，基本达到了小康要求。

但在粮食供求稳定的形势下，也一度出现“粮食多了”的杂音，动摇了粮食基础地位，淡薄了粮食安全意识。在粮食连续丰收的大背景下，我们更要居安思危，正视影响粮食安全的潜在因素。其一，粮食种植面积减少。2000年至2003年的四年中，全国共减少农田

13 580 万亩，2007 年粮食种植面积刚刚恢复到 15.8 亿亩，仍低于 16 亿亩的安全警戒线。其二，我国人多、地少，淡水资源紧缺，自然灾害频繁，制约着粮食的持续增产。其三，世界粮食生产下降，库存减少，供求紧张。当今世界，粮食出口国仅有美国、欧盟、加拿大等 10 几个国家和地区，而粮食进口国多达 100 多个，致使国际粮食供求形势紧张。

二、立足国内，自力更生，是解决我国粮食问题的根本途径

立足国内，是由我国国情、粮情和粮食商品特殊性决定的。依靠大量进口粮食解决我国人民吃饭问题，既不现实，又不经济，更不可靠。具体地说：其一，我国是世界上的人口大国，又是粮食生产和粮食消费大国，占世界 9%左右的耕地，养活占世界 20%左右的人口，这是中国对世界的重大贡献。其二，世界粮食贸易量有限，每年只有 2.3 亿吨左右，如果中国大量进口粮食，势必挤占其他粮食进口国家的份额，势必带动粮价上涨，影响我国同其他发展中国家的关系。其三，依靠进口粮食必然受制于人，造成政治经济上的被动。其四，增产粮食，是主产区农民增加经济收入的一个重要来源，限制国内粮食生产，大量进口粮食，势必导致农民收入减少，这个问题历史教训很深刻，是一个不可忽视的问题。

立足国内，解决我国 13 亿人口吃饭问题，既是绝对必要的，又是完全可能的，是我们唯一的选择。有些西方国家对中国依靠自己解决粮食问题持怀疑态度。1994 年 9 月，美国学者布朗发表了长达 141 页的《谁来养活中国》的文章，他认为，到了 21 世纪初，中国可能大量进口粮食，买光世界上 2 亿多吨的贸易粮食。十几年的事实，有力地驳斥了布朗先生的论调。

立足国内解决我国粮食问题的方针，之所以能够长期的坚持下去，并取得举世瞩目的成绩，其主要原因有：一是我们国家的党和政府非常重视粮食和农业问题，把解决粮食问题视为重大政治、经济和战略问题，并建立了粮食问题各级政府首长负责制。二是实行了一系列支农惠农政策，调动了农民种粮积极性，如减免农业税、实行粮食直补、实行最低收购价等。三是加大对农业投资力度，扶持粮食主产区和商品粮生产基地县，兴修水利，改造中低产田，防治病虫害等。四是大力推进农业科技进步，提高粮食单位面积产量。袁隆平现在研究的第三期超级水稻正在向亩产 900 公斤攻关，实现这一目标，平均一亩可增产 150 公斤，如果推广一亿亩就可以增产 150 亿公斤，可以养活一亿多人口。

三、强化农业基础地位，稳定提高粮食综合生产能力

改革开放，解放发展了农业生产力，粮食生产持续提高。但绝不能因此而放松农业生产，忽视粮食工作。

要针对制约粮食生产的关键问题和粮食生增产的潜力，着力解决好以下几个问题：

1. 要依法保护耕地，遏制粮食耕地面积不断下降的趋势。耕地资源是增产粮食的基础。我国人多地少，人均粮田不足 1.3 亩。1999 年到 2006 年的七年间，全国粮食耕地由 16.97 亿亩降到 15.72 亿亩，每年平均减少 1788 万亩。对此，必须采取有力措施，加大保护力度，严格控制非法占地，确保总量动态平衡，使全国粮食耕地面积保持在 16 亿亩警戒线以上。

2. 要加强农业基础设施和生态环境建设，提高粮食综合发展能力和可持续发展能

力。按照“集中力量、重点突破”的原则，在继续抓好大江、大河、大湖治理的同时，建设一批高标准的旱涝保收基本田，把主产区建设成稳定的优质商品粮基地。要以发展优质、高产、高效、生态、安全粮食品种为中心，引导农民增加市场适销的优质粮食生产，适应人民消费水平提高的要求，增强市场竞争力。

加强农业基础设施建设的关键是增加资金投入。一方面，要抓住国家投资向农业倾斜的机遇，积极争取国家财政、国债资金和基本建设资金对农业的投入；另一方面，在坚持谁投资、谁受益的原则下，引导、鼓励民间资金投向农业，加快对外开放，积极引进外资，引进种源和先进适用技术。

3. 要加快农业科技进步，提高粮食增产的科技含量，这是优化粮食品质、提高粮食综合生产能力的决定性因素。为此，对优质粮食品种要实施科技攻关，力争在品种选育、病虫害综合防治、粮食加工等领域取得重大突破。积极引进国外先进科研成果，并认真做好利用、消化、吸收和创新工作。建立和完善农业技术推广体系，培育多元化农业技术推广服务组织，加大新品种、新技术的推广力度，把增产增收显著的重大实用科学技术及时推广运用到粮食生产中去。

四、进一步完善粮食宏观调控体系，确保国家粮食安全和市场稳定

粮食是具有战略意义的特殊商品，是人类生存、经济发展和社会稳定不可替代的物质基础，因此，保障供应，稳定市场，确保粮食安全成为国家和各级政府的一项重大任务。计划经济时期，在粮食短缺的形势下，国家靠统购统销、合理分配手段实现粮食安全；进入市场经济的新形势下，必须强化宏观调控，确保粮食安全。实践证明，市场经济有促进粮食生产发展、搞活粮食流通的积极作用，同时也要看到，市场的特点是以追求利润为目标，自身存在着盲目性、自发性、滞后性的消极因素，甚至有干扰破坏粮食供求的弊端，尤其是全面实行粮食购销市场化改革后，多元化粮食主体经营的激烈竞争，增大了粮食购销市场的不稳定的因素。同时，还要看到，我国是一个自然灾害较为频繁的国家，粮食生产的丰歉，在很大程度上受自然条件的制约，致使粮食供求中紧缺与过剩交替出现。改革开放的三十年中，粮食市场多次紧缺与过剩，都是依靠强有力的宏观调控措施和政策干预，缓解了矛盾，稳定了市场。为了应对自然灾害和市场竞争带来的波动，解决“卖难”、“买难”，保护产区农民利益，稳定市场粮价和应对突发事件，必须健全和完善粮食宏观调控体系。储备粮是宏观调控的物质基础和调控手段。目前，中央储备粮管理体系初步形成，规模基本到位，制度比较健全。为适应粮食市场全面放开的新形势，必须加快地方粮食储备调控体系的建立和完善。

五、实施“节约粮食”工程，积极开发“无形粮田”

节约粮食，是中国人民的传统美德。这些年来，随着粮食生产的发展，城乡人民生活水平的改善提高以及粮食的比价不合理，节约粮食的社会风气日渐淡薄，不爱惜粮食和浪费粮食现象处处可见。据有关专家调查测算，我国每年损失浪费粮食几百亿公斤，令人触目惊心。据原内贸部对 22 个省 574 个县 1 400 多处的调查，粮食产后综合损失率 18.1%，约 826 亿公斤，其中有些是难以避免的，有些则可以减少或挽回一部分。如果能

从浪费的粮食中挽回20%,一年即可增收165亿公斤,相当于全国一年增产的粮食,是不动一锄一镰的大丰收。为此,建议实施"节粮工程",运用先进科学技术,减少粮食收获、运输、储存、收购、销售和消费环节的损失浪费,并形成节粮惜粮的社会风气。

如果你控制了石油,你就控制了所有的国家;如果你控制了粮食,你就控制了所有的人。这是基辛格在上世纪70年代接受媒体采访时所说的话。

粮食作为生活必需品很早就渗入了政治因素。中国历史上,就有"兵马不动,粮草先行"的古话。明成祖朱元璋的"深挖洞、广积粮、缓称王"的帝王之道,以及毛泽东"深挖洞、广积粮、不称霸"的政治哲学都表明粮食问题始终是一个十分重要的政治问题。粮食也始终以一种潜移默化、化大象为无形的方式左右着古代中国政治。粮食问题几乎是所有农民起义的导火索,太平天国时期的《天朝田亩制度》就是典型的代表。粮食以一种独有的隐喻讲述着真实的历史,任何政治家都难以逃脱粮食的政治。

(摘自《科学新闻杂志》 2007年12期 作者:刘振伟)

链接三: 中国地方政府性债务管理存在的问题及对策分析

所谓地方政府性债务,是相对于中央债务而言的。二者均是以公共部门作为债务人,并按照相关法律的规定,向另一个经济主体即债权人承担一定的义务所形成的债权债务关系。二者的不同体现在政府的举债主体的不同的,地方政府性债务是指由地方政府或其相关职能部门直接借入、提供担保、欠账等形成的,最终必须由地方政府偿还的债务。近年来,随着中国城镇化进程的不断加快,一些地方政府或下属机构以地方政府的名义通过各种手段举债、融资。这种行为较快促进了地方经济发展、并提高了本地区公共服务水平;在稳固基础设施建设、调整产业结构、保障民生工程方面发挥着积极的作用。但随着中国政府性债务规模的日益庞大,地方政府性债务管理相关问题逐渐凸显出来。本文拟从中国地方政府性债务管理现存问题入手,深入分析其问题存在的成因,并对如何进一步完善中国地方政府性债务管理问题提出相应的解决思路。

一、中国地方政府性债务管理的现存问题

1. 地方政府举债规模较大,其还贷压力极大

近年来,全国各地加快经济建设步伐,特别是由于国家实施积极地财政政策和适当宽松的货币政策以来,中国政府性支出大幅增加,部分地方政府在自身财力不足且没有合理估计自身财政承受能力的情况下,通过各种手段大量借款,不断加大对地方基础设施建设的力度,地方经济也的确获得一定层次上的增长。但是随着负债规模的不断扩大。这种无可持续性的负债模式使政府偿债资金难以得到长效保证,政府面临较大的还贷压力,只能通过融资平台公司融资垫付或通过"借新还旧"等方式来偿还债务。

2. 地方政府举债、融资缺乏规范性

本文提到的规范性,缺乏不仅表现在地方政府性债务管理一般性的机制不健全,规章制度缺乏规范,而且表现在地方政府对于举债行为随意,缺乏科学性。中国现在并未对地方政府债务收支计划纳入到同级的预算管理中,即存在大批的债务项目是游离于预算管

理之外的。并且缺乏相关的债务管理机构及债务偿还制度的约束。审计结果显示,7个省级、40个市级和107个县级政府及所属部门,2010年在国务院明令禁止政府担保的情况下,违规提供了担保了464.75亿元债务;部分地区融资平台公司等单位采取虚假或不合法的抵(质)押物通过高估抵押物价值等方式违规取得债务资金731.53亿元。

3. 地方政府性债务举债主体多元化,导致地方政府无法有效监管

目前,地方政府除了由各级财政部门管理一部分债务外,大量债务分散在政府的其他部门(机构)、单位以及融资平台公司。从举债主体来看,政府部门举借债务占主导地位,一些事业单位也占有一定比例。从债务来源看上,既有银行贷款、又有发行债券,还有上级财政部门转贷的。这些单位多渠道、多方式的举债方式,使地方政府难以全面、准确地把整个债务运行情况把握清楚。这样导致地方政府性债务举债主体较多,举债形式较复杂,不利于对地方政府性债务实行有效的监管。

二、中国地方政府性债务管理存在问题的成因

1. 财权与事权的不匹配

1994年分税制改革以后,大量财力向上集中,地方财力倒越来越小,但应由地方政府承担的公共事务却越来越多。地方政府为了促进地区经济快速发展,完善城镇基础设施建设,加强民生项目的重点投入,并且为了满足保工资、保运转、保稳定的需求,地方政府财政支出增加的速度远远超过其自身财政收入的增加速度,地方政府支出需求并没有得到有限的财政收入满足。为了解决财力缺口,当地政府只能通过举债来弥补。

2. 对地方政府官员政绩考核体系不科学

目前,对地方政府官员的政绩考核方面着重GDP的增速、地方财政收入,及本年度上缴上级资金的完成情况。而债务的负担状况,债务的偿还情况等反映地方政府性债务问题的相关指标却不纳入地方政府政绩考核评价体系中。这样容易造成地方政府为了追求政绩,大量的举债甚至以高贷款率为代价贷出资金来发展经济及城镇基础设施建设。甚至个别政府的相关部门提出"负债经济"、"先上车,后补票"等口号,他们不关心经济成本,不关心项目的合理性、科学性,只要主要领导拍板同意的项目,就坚决使项目上马。但相关的资金负债如何偿还等事项却没有太多考虑。这些地方政府官员只关心政治前景,对相关债务产生的经济成本不过多的考虑,导致中国地方性债务规模不断增加。

3. 配套资金的问题也导致中国地方政府性债务规模不断增加

长久以来,上级财政对地方经济的发展扶植往往是给项目,但却没有相应的资金支持,往往需要地方政府针对特定的项目给予相应的财政资金。这种方式对于地方原本捉襟见肘的财政资金更是雪上加霜。这种"钓鱼式"的支持政策往往使一些贫困地区政府陷入"积极争取项目,但却无相应的配套资金"的尴尬境地。这迫使地方政府不得不靠举债来筹集配套资金。

4. 相关投融资体制、制度不健全

中国虽然在完善相关投融资体制方面做出了积极地努力,但与市场经济体制下健康发展的投融资模式还有一定的差距。其具体表现在以下几个方面:(1) 在投融资还是以政府为主,各级政府融得的资金不仅进入公共产品领域,而且涉及一些竞争性领域。这样

会使政府需要承担由市场机制带来的风险。(2) 地方债务资金缺乏有效管理,造成相当一部分资金的闲置,其使用效率并不高,投资收益得不到保证。(3) 地方政府缺乏正规的融资渠道。部分政府的融资平台公司管理不规范,且自身实力不强,难以满足地方对资金的需求。部分地方政府在不得已的情况下,只能通过举债来解决支出问题。

三、中国地方政府性债务管理问题的相关对策

地方政府性债务在一定程度上促进了地方经济的快速、高效的发展。地方政府性债务规模在一定范围内是有利于政__府提高其公共服务质量的,但超过一定范围将会产生各种各样的问题。针对产生的各种问题,本文拟从以下几个方面提出解决意见:

1. 改革现行财政体制,合理规范各级政府财权、事权范围

现行的财政体制对地方政府的财权与地方政府承担的事权不匹配,使地方政府经常是出现"钱少事多"的情况。要解决这一矛盾应从两个方面来改革:第一,加大地方政府的财政收入,逐渐使各级政府财权事权匹配,从根本上改善政府举债的状况。对于关系国计民生的项目,中央应承担较大责任。相关的转移支付应提前、全额的发放给地方政府。减少地方政府对债务的依赖程度。第二,允许省级地方政府发行公债。对省级政府发放公债的程序进行严格规定:对发行公债主体、发行公债条件、发行公债的步骤及相关监督体制都要在制定的制度中得到明确的体现。

2. 建立科学合理的地方政府官员考核体系

应该注重把官员任期内本级政府为促进地方经济发展或相关民生项目而举债的规模及债务偿还情况纳入地方政府主要官员的考评体系中,以降低其政府举债规模恶意增加。对于地方政府无视相关规章制度大量举债的行为,应给予主要领导不得提拔晋升甚至降职的处分。并责令其在一定时间内把举债规模降低到合理的范围。从制度上对地方政府官员这种通过过度举债达到经济发展,增加自己晋升机会的行为给予一定程度的约束。

3. 进一步完善专项转移支付制度

中央给予地方政府的专项转移支付其立项意图是相当科学、合理的。但专项资金 的配套问题一直困扰着地方政府。因为这些专项资金的配套资金并不是地方政府财政预算范围之内的。地方政府在收到相关专项资金时,为了解决其配套问题,势必要挪用其他项目资金或者依靠举债,造成各级地方政府不得不举债的事实。

4. 进一步规范地方投融资平台公司的管理

投融资平台公司是地方政府通过将国有资产注入快速包装出资产和现金流的方式,使某一个或几个公司达到融资标准,实现融资目的的企业。地方投融资平台公司应从以下几个方面规范自身的管理:(1) 部分地方政府应尽快整合辖区内数量较多的投融资平台公司;(2) 充实注册资本,不得把公益性资产作为地方投融资平台公司的注册资本;(3) 对于地方投融资平台公司的财务管理、资产管理严格规范,使真实反映融资平台的经营状况;(4) 完善地方投融资平台的市场功能,使投融资平台公司真正变成具有企业性质的组织。

(摘自《经济研究导刊》 2012年06期 作者:吴延君、王玲)



链接四：　中央城镇化工作会议提出的要求和主要任务

习近平在会上发表重要讲话，分析城镇化发展形势，明确推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则、重点任务。李克强在讲话中论述了当前城镇化工作的着力点，提出了推进城镇化的具体部署，并作了总结讲话。

会议指出，城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。改革开放以来，我国城镇化进程明显加快，取得显著进展。2012 年，城镇人口达到 7.1 亿，城镇化率基本达到世界平均水平。

会议认为，在我们这样一个拥有 13 亿人口的发展中大国实现城镇化，在人类发展史上没有先例。城镇化目标正确、方向对头，走出一条新路，将有利于释放内需巨大潜力，有利于提高劳动生产率，有利于破解城乡二元结构，有利于促进社会公平和共同富裕，而且世界经济和生态环境也将从中受益。

会议要求，城镇化是一个自然历史过程，是我国发展必然要遇到的经济社会发展过程。推进城镇化必须从我国社会主义初级阶段基本国情出发，遵循规律，因势利导，使城镇化成为一个顺势而为、水到渠成的发展过程。确定城镇化目标必须实事求是、切实可行，不能靠行政命令层层加码、级级考核，不要急于求成、拔苗助长。推进城镇化既要积极、又要稳妥、更要扎实，方向要明，步子要稳，措施要实。

会议要求，要紧紧围绕提高城镇化发展质量，稳步提高户籍人口城镇化水平；大力提高城镇土地利用效率、城镇建成区人口密度；切实提高能源利用效率，降低能源消耗和二氧化碳排放强度；高度重视生态安全，扩大森林、湖泊、湿地等绿色生态空间比重，增强水源涵养能力和环境容量；不断改善环境质量，减少主要污染物排放总量，控制开发强度，增强抵御和减缓自然灾害能力，提高历史文物保护水平。

会议要求，要以人为本，推进以人为核心的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。要优化布局，根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局，把城市群作为主体形态，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。要坚持生态文明，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，尽可能减少对自然的干扰和损害，节约集约利用土地、水、能源等资源。要传承文化，发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇。

会议强调，推进城镇化，要注意处理好市场和政府的关系，既坚持使市场在资源配置中起决定性作用，又更好发挥政府在创造制度环境、编制发展规划、建设基础设施、提供公共服务、加强社会治理等方面的职能；注意处理好中央和地方关系，中央制定大政方针、确定城镇化总体规划和战略布局，地方则从实际出发，贯彻落实总体规划，制定相应规划，创造性开展建设和管理工作。

会议提出了推进城镇化的主要任务。

第一，推进农业转移人口市民化。解决好人的问题是推进新型城镇化的关键。从目前我国城镇化发展要求来看，主要任务是解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户

问题,努力提高农民工融入城镇的素质和能力。要根据城市资源禀赋,发展各具特色的城市产业体系,强化城市间专业化分工协作,增强中小城市产业承接能力,特别是要着力提高服务业比重,增强城市创新能力。全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。推进农业转移人口市民化要坚持自愿、分类、有序,充分尊重农民意愿,因地制宜制定具体办法,优先解决存量,有序引导增量。

第二,提高城镇建设用地利用效率。要按照严守底线、调整结构、深化改革的思路,严控增量,盘活存量,优化结构,提升效率,切实提高城镇建设用地集约化程度。耕地红线一定要守住,红线包括数量,也包括质量。城镇建设用地特别是优化开发的三大城市群地区,要以盘活存量为主,不能再无节制扩大建设用地,不是每个城镇都要长成巨人。按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求,形成生产、生活、生态空间的合理结构。减少工业用地,适当增加生活用地特别是居住用地,切实保护耕地、园地、菜地等农业空间,划定生态红线。按照守住底线、试点先行的原则稳步推进土地制度改革。

第三,建立多元可持续的资金保障机制。要完善地方税体系,逐步建立地方主体税种,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。在完善法律法规和健全地方政府性债务管理制度基础上,建立健全地方债券发行管理制度。推进政策性金融机构改革,当前要发挥好现有政策性金融机构在城镇化中的重要作用,同时研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构。放宽市场准入,制定非公有制企业进入特许经营领域的办法,鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。处理好城市基础设施服务价格问题,既保护消费者利益,又让投资者有长期稳定收益。

第四,优化城镇化布局和形态。推进城镇化,既要优化宏观布局,也要搞好城市微观空间治理。全国主体功能区规划对城镇化总体布局做了安排,提出了"两横三纵"的城市化战略格局,要一张蓝图干到底。我国已经形成京津冀、长三角、珠三角三大城市群,同时要在中西部和东北有条件的地区,依靠市场力量和国家规划引导,逐步发展形成若干城市群,成为带动中西部和东北地区发展的重要增长极,推动国土空间均衡开发。根据区域自然条件,科学设置开发强度,尽快把每个城市特别是特大城市开发边界划定,把城市放在大自然中,把绿水青山保留给城市居民。

第五,提高城镇建设水平。城市建设水平,是城市生命力所在。城镇建设,要实事求是确定城市定位,科学规划和务实行动,避免走弯路;要体现尊重自然、顺应自然、天人合一的理念,依托现有山水脉络等独特风光,让城市融入大自然,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁;要融入现代元素,更要保护和弘扬传统优秀文化,延续城市历史文脉;要融入让群众生活更舒适的理念,体现在每一个细节中。建筑质量事关人民生命财产安全,事关城市未来和传承,要加强建筑质量管理制度建设,对导致建筑质量事故的不法行为,必须坚决依法打击和追究。在促进城乡一体化发展中,要注意保留村庄原始风貌,慎砍树、不填湖、少拆房,尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。

第六,加强对城镇化的管理。要加强城镇化宏观管理,制定实施好国家新型城镇化规划,有关部门要加强重大政策统筹协调,各地区也要研究提出符合实际的推进城镇化发展

意见。培养一批专家型的城市管理干部,用科学态度、先进理念、专业知识建设和管理城市。建立空间规划体系,推进规划体制改革,加快规划立法工作。城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划。城市规划要保持连续性,不能政府一换届、规划就换届。编制空间规划和城市规划要多听取群众意见、尊重专家意见,形成后要通过立法形式确定下来,使之具有法律权威性。

会议指出,城镇化是现代化的两大引擎。走中国特色、科学发展的新型城镇化道路,核心是以人为本,关键是提升质量,与工业化、信息化、农业现代化同步推进。城镇化是长期的历史进程,要科学有序、积极稳妥地向前推进。新型城镇化要找准着力点,有序推进农村转移人口市民化,深入实施城镇棚户区改造,注重中西部地区城镇化。要实行差别化的落户政策,加强中西部地区重大基础设施建设和引导产业转移。要加强农民工职业培训和保障随迁子女义务教育,努力改善城市生态环境质量。在具体工作中,要科学规划实施,加强相关法规、标准和制度建设。坚持因地制宜,探索各具特色的城镇化发展模式。

(摘自新浪网 2013-12-15)

链接五: 2013年至2014年中国宏观经济分析与预测

2013年分析 景气状况相对稳定

从短期经济运行和发展趋势来看,2013年中国宏观经济表现不仅宣告了全球悲观主义者所持的“2013年中国崩溃论”的失败,同时也没有证明乐观主义者在2012年底所持的“中国周期逆转论”。

2013年中国宏观经济基本上延续了2012年“底部波动”、“复苏乏力”的局面,宏观经济景气状况相对稳定。与其他年份相比,2013年有以下几个特点值得关注:

一、从短期经济运行和发展趋势来看,2013年中国宏观经济表现不仅宣告了全球悲观主义者所持的“2013年中国崩溃论”的失败,同时也没有证明乐观主义者在2012年底所持的“中国周期逆转论”。中国宏观经济并没有出现系统性风险全面爆发、经济增长直线下滑的局面,也没有在反周期的刺激政策作用下出现持续性的反弹。这种底部小幅波动的宏观状况有利于大改革的推出。

1. 出口在发达国家经济小幅改善和新兴经济体持续恶化的双重作用下,呈现出“前弱后稳”、“持续低迷”的态势,外部不平衡的逆转幅度有所减弱,但外需对于GDP的贡献依然为负。世界不平衡的持续逆转对中国结构调整带来的压力依然较为明显。

2. 消费扩张并没有如政策承诺那样取得收效。收入增速的明显回落导致2013年消费疲软,增速回落幅度较大。中国并没有从危机前的“出口—投资驱动型模式”转向“消费—内需驱动型模式”,而是向“信贷—投资驱动模式”转变,内需的稳定依赖于信贷与投资的扩张,可持续性进一步弱化。

3. 供给结构出现明显的变化。第三产业的持续扩张是2013年宏观经济稳定的核心,其对GDP增长的贡献第一次超过第二产业,贡献度接近50%,并使2013年就业状况出现超预期的反弹;第二产业的复苏依然受到产能过剩、需求下滑等多重因素的制约,但

低迷的状态有明显的改善;第一产业增速的明显回落是2013年值得高度重视的事件。在蔬菜价格以及肉禽价格的持续上扬的带动下中国CPI的回升证实了第一产业供给滑坡带来的宏观冲击不容忽视。

二、从中期来看,世界经济危机的爆发宣告了中国传统的"出口—投资驱动型经济增长模式"走到了尽头,但中国宏观经济并没有转向预期中的"消费—内需驱动型经济增长模式",反而走向了"信贷—投资驱动型经济增长模式"。这种模式在2013年的延续,使中国宏观经济面临的深层次的"产能过剩"、"流动性泛滥"、"金融扭曲"、"地方政府债务"及"房地产泡沫"等问题不仅没有在局部改革和短期管制下有所缓和,反而在传统利益格局和权力体系的作用下不断恶化。M2/GDP、投资/GDP、企业贷款总量/GDP、债务水平/GDP、房地产销售/GDP等参数在2013年持续攀升,产能利用率的持续低迷等问题出现说明了中国经济面临的深层次资源错配与体制扭曲已到了一个全新的阶段,其带来风险积累达到新的临界点,"头痛医头,脚痛医脚"的传统局部调整模式难以化解这些深层次的系统问题,新的历史时期需要中国启动系统性的全面改革。

十八届三中全会出台的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》揭开全面改革大幕。改革必将在未来相当一段时期内对中国宏观经济运行机制及宏观经济走势产生基础性作用。一是在短期内,大改革将打破传统的利益格局和资源配置的方式,对现有的生产体系,特别是投融资体系和政府经济管理运转模式带来冲击,从而导致政府消费、各类投资速度出现波动;二是在中长期内,大改革将重构中国经济增长的源泉,在优化资源配置的效率的基础上释放改革红利。

2014年展望 底部波动 轻度回缓

2014年中国宏观经济在外部环境轻度改善、内部大改革全面展开、宏观经济政策相机定位等多重力量作用下,GDP增速呈现"底部波动"、"轻度回缓"的态势

2014年将是中国全面落实十八届三中全会精神、全面推行结构性改革的第一年,将是近20年来政治、社会、经济最为复杂的一年。

大改革在本质上是一场全面的政治运动,是在经济基础发展的推动下上层建筑的变革与重构。大改革又是一场轰轰烈烈的社会运动。它不仅改变不同利益集团的权力关系,也改变了社会互动的关系。大改革还是资源配置方式的变革与经济利益的重构。政府与市场关系的重构、财税体制改革、土地制度改革等都会对现有的资源配置模式带来根本性的冲击,短期的"创造性破坏效应"依然较为明显。改革带来的投资空间的释放以及市场信心的重振在短期具有一定的不确定性。

2014年也是中国政策再定位与政策转型之间的冲突最为强烈的一年。宏观经济政策的定位虽然在名义上将与2013年保持一致,但大改革却使2014年的宏观经济政策具有双重特性:一方面大改革的开启要求货币政策和财政政策按照新机制来实施,以摆脱"信贷—投资驱动型经济增长模式"的困境,使2008年到现在所实施的各项反周期政策回归到常态。例如,政府职能的转变和财税体系的改革要求全面约束地方政府GDP政绩工程竞争、投资冲动、大幅度扩张债务等行为模式,全面降低中央预算财政赤字和地方隐性财政赤字的规模;另一方面,改革的顺利推行需要宏观经济环境的稳定,这要求灵活运用

宏观经济政策来对冲大改革带来的各项震荡，以避免经济的过度波动。这两方面最终导致的结果就是宏观经济政策将偏离2013年的定位，出现相机抉择较强、变动幅度较大等特点。

2014年也是世界经济步入"宏观政策逐步常态化，结构性改革全面深化"的大调整与大过渡的一年。一方面，美联储QE政策的退出将标志着全球非常规货币政策与超常的危机管理政策将向常规化宏观经济政策转变，另一方面，新兴市场经济体系在经济疲软中开启的结构性改革政策将全面启动，欧美等发达国家的结构性改革也将步入关键的深化期，结构性改革的全球竞争在大调整与大过渡阶段全面展开。这必将导致世界经济未来复苏的路径不是简单的线性模式。在短期，世界经济必定受制于宏观政策常态化、结构性改革深化的冲击，"底部波动、缓慢复苏"将成为世界经济复苏初期阶段的明显特征；在中期，全球结构性改革的深化不仅有利于资源配置效率的全面提升，帮助世界经济寻找到下一轮经济增长的新源泉，更重要的是它将全面改变现有低迷、悲观的经济预期，在全面提振市场信心的基础上帮助全球经济复苏加速前进。世界经济这种"短期缓慢、中期加速"的复苏模式也决定了中国外部环境将在2014年出现小幅改善，在中期加速提升，并将逐步缓和国内改革带来的各种压力。

结论与建议　重视改革短期"创造性破局效应"

中国经济的大改革与大转型、世界经济的政策大转型与大改革、全球经济周期性力量的轮转这3大力量决定了2014年宏观经济具有"底部修复"的运行特征

1. 中国宏观经济从短期变化、中期定位、全球景气等角度来看，处于一个筑底反弹、周期转换的拐点阶段。但从结构与改革视角来看，世界经济与中国经济的结构大调整、制度大改革和政策大回转决定了中国宏观经济景气难以在短期快速逆转，对于中国经济的展望不能采取简单的悲观主义，也不能采取简单的乐观主义。

2. 中国经济的大改革与大转型、世界经济的政策大转型与大改革、全球经济周期性力量的轮转这3大力量决定了2014年中国宏观经济运行的基本框架。这也决定了2014年宏观经济具有"底部修复"的运行特征。

3. 中国经济结构的大调整和增长方式的转型在本质上是世界经济结构与增长方式调整的一部分。中国改革和结构调整必须增加全球结构性调整以及全球改革大竞争的视角。

4. 全球经济结构的大调整使中国传统的"出口—投资驱动模式"陷入危机，诱发了中国深层次的结构问题，迫使中国必须做出被动调整。从"出口—投资驱动模式"转向"信贷—投资驱动模式"，标志着中国"看得见的手"在干预"看不见的手"之时出现了偏误。改变"信贷—投资驱动模式"是破解目前流动性泛滥、债务增长过快、房地产泡沫严重、金融扭曲加剧以及产能过剩的关键。

5. 三中全会启动的大改革对于宏观经济在短期与中长期的影响是不同的，必须高度重视大改革在短期中产生的"创造性破局效应"。

6. 大改革一方面改变着中国宏观经济的运行机制，另一方面也对宏观经济调控提出了新的要求。社会的稳定、宏观的平衡和缓解大改革的阻力要求2014年宏观经济政策目

标与通常年份有一定差别。建议2014年政府应当将就业目标定在1250万,GDP增长目标定在7.5%,物价目标定在3.5%,M2定在13.5%至14.5%,财政赤字率确定在2.5%。

7. 2014年宏观经济政策定位应当只专注于“稳增长”和“促改革”,目标不宜多元化。但稳增长的底线管理应当具有新内涵,底线标准必须充分考虑大改革在短期带来各种社会政治冲击对宏观经济运行的外溢效应。

8. 鉴于2014年的价格形势不太严峻,包括金融改革、价格在内的各项改革的推出力度较大等原因,货币政策和宏观审慎监管必须在强化存量管理的同时,流量操作不宜太紧,“大改革”+“强监管”+“中性货币定位”+“结构性短缺的流动性管理”可能是未来恰当的组合。

(1) 建议货币供应、贷款规模以及社会融资总额等目标的确定不宜进行简单的数量管理,区域目标管理和弹性管理依然具有较强的合理性,特别是在目前大改革和大调整的环境中,常规的货币政策规则性调控存在的问题比相机决策模式更坏。

(2) 中国金融层面的局部风险和整体扭曲问题依然在累积,中国监管的力度要持续加强,没有好的金融秩序和行为规范,短期货币政策的调控会失效,贸然进行全面改革也难以收到应有的效果。“规范化”、“阳光化”依然强监管定位的方向。

(3) 流动性管理依然是货币当局管理的另一个核心,目前流动性紧张的局面虽然得到有效缓解,依然存在总量紧张、结构错配以及市场恐慌的可能。

(4) 高度重视金融改革的实施路径和改革次序。

(5) 进一步实施前期出台的“盘活存量、优化增量,支持经济结构和转型升级”的各项政策。流动性过剩的问题必须强化中期治理的定位。

(6) 对于资本项目放开过程中的资金大进大出要有有力的应对措施。不能小视美国QE退出对中国经济带来的冲击。

9. 财政政策必须充分考虑宏观经济下行的压力、地方债务清理带来的地方隐性支出下滑、改革需要财政建立必要的补偿机制等因素,2014年的积极财政政策的定位应当有别于以往年份。

10. 房地产调控的政策思路必须进行全面的重新定位。建立稳定、有效的市场型供给体系依然是改革的核心,而房地产调控的目标必须从需求抑制转向供给扩张和制度改革,而制度改革必须着眼于破除官商之间的制度性利益输送机制和改革土地财政。2014年房地产不会因为改革而出现“刺破泡沫”的问题。

11. 产能过剩治理的思路必须做出调整。必须通过改革,使供给主体对市场信号有灵敏的反应;必须改变行政主导型治理模式,同时增加全球视野,关注全球分工体系和产业发展的状况。

12. 第一产业增加值增速回落应当引起高度重视。2014年食品价格问题应重点监测。

13. 三中全会精神的落实和大改革顺利展开依然是中国宏观经济信心稳定的关键。

(摘自《经济日报》 2013-11-17 作者:浩爽)



链接六：　　解读十八大报告中的民生问题

民生问题，事关广大人民群众的切身利益。党的十八大报告用了较大的篇幅阐述这个问题，奏响了幸福民生的时代最强音。

十八大报告关于保障和改善民生的重要论述，浓墨重彩地描绘了一幅民生发展的幸福画卷。报告指出："提高人民物质文化生活水平，是改革开放和社会主义现代化建设的根本目的。"从这个意义上说，无论是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴宏伟目标，还是经济、政治、文化、社会、生态"五位一体"总体布局，实际上都贯穿着切实关注民生、重视民生、保障民生、改善民生这条主线，都以努力让人民过上更好生活为目标和归宿。

十八大报告具体论述了教育、就业、收入、社保、医疗这五个与人民群众关系最直接、最密切的现实问题，强调要"努力办好人民满意的教育""推动实现更高质量的就业""千方百计增加居民收入""统筹推进城乡社会保障体系建设""提高人民健康水平"。这些令人鼓舞而又实实在在的举措，彰显出执政党"权为民所用、利为民所谋、情为民所系"的执政理念，以实现"学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居"的民生诉求。

罗永光："必须坚持维护社会公平正义""使发展成果更多更公平惠及全体人民""让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果"……盘点十八大报告，"公平""共享"成为高频词。这是我们党以人为本理念的进一步升华，也是党将以更大力度改善民生的明确信号。

维护社会公平正义，夯实幸福民生的基石。十八大报告提出公平正义是中国特色社会主义的内在要求，要"加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利。"这些举措，将使广大人民群众的幸福指数大幅提高。

民生改善，温暖百姓心里。这已是一个现实。这些年来，因为国家免除农业税、推行惠农政策，我那些在乡村的乡亲们，不但免除了农民负担，还能够拿到种粮补贴；因为参加农村合作医疗，他们在县城住院可以报销60%以上的医药费；因为参与农村养老保险，年满60岁的农村老人，也开始每年可以拿到养老金了。这些补贴、养老金以及报销的标准或许还不够高，但对于他们而言，却是前所未有的"实惠"。乡村的这些变迁，令我真切感受到了中国民生的变化。

（摘自《解放军报》　2012-11-21　作者：杨祖荣）



实践教学

结合本讲内容相关原理，对家乡经济社会开展社会调查，开展"我看家乡新发展"主题实践活动。通过对家乡经济社会的调查，加深对中国经济发展现状的了解，树立对中国经济社会发展的信心。主题实践活动可以不分院系、年级，按家乡所在地自由结组。

第四讲　释放改革红利　促进“新四化”同步发展

【教学目的】

通过本讲学习，大学生可以全面了解十八届三中全会关于深化经济体制改革做出的最新部署，深刻理解“两个翻一番”和“两个同步”背后中国共产党让全体人民更多更公平地分享改革发展成果的坚定决心，深入把握中国特色新型“四化”同步发展的内在联系和发展格局，正确认识我国跨越“中等收入陷阱”的内外环境和路径选择。以此，使大学生把思想和行动统一到党和国家对国内经济形势的分析判断和工作的总体部署上来，增强实现中国民族伟大复兴这一伟大“中国梦”的自信和决心。

改革红利是指国家通过体制变革和机制创新给人类社会发展进步带来的全部有益成果的总和。十八大闭幕不久后，在国务院召开的全国综合配套改革试点工作座谈会上，李克强在会上首次提出，改革是中国最大的红利。

中国改革开放30多年来，经济发展享有了巨大的人口红利、资源红利和储蓄红利。当前，我国改革开放和现代化建设事业正处于关键时期，改革进入了深水区和攻坚阶段，要实现党的十八大提出的战略目标和任务，必须全面深化改革，不断释放改革红利，持续推动经济社会发展，让改革的红利惠及全体人民。正如习近平总书记多次强调：“我国改革已经进入攻坚期和深水区，必须坚持改革开放正确方向，以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，聚合各项相关改革协调推进的正能量，不断增强改革的系统性、整体性、协同性，做到改革不停顿、开放不止步。”

一、发挥经济体制改革在全面改革中的牵引作用

全面深化改革是一项复杂的系统工程。在新的历史坐标点上，党的十八届三中全会作出了全面深化改革的总部署，发出了全面深化改革的总动员，要求我们正确把握经济体制改革的方向、目标和重点任务，不断把经济体制改革引向深入，为全面建成小康社会，进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。

(一)充分认识经济体制改革是全面深化改革重点的重要意义

党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),《决定》指出,"经济体制改革是全面深化改革的重点"。这是中央在全面总结改革开放经验、准确把握国内外大势、统筹考虑五位一体总体布局基础上作出的科学判断和重要决策。

1. 以深化经济体制改革为重点,是立足基本国情、增强综合国力的必然选择

党的十一届三中全会以来,中国以巨大的政治勇气,锐意推进改革开放。从农村到城市、从沿海到内地,经济体制改革始终是全面推进改革的"突破口"和"重头戏",在理论和实践上不断取得重大进展,极大地解放和发展了社会生产力,推动经济社会发展取得举世瞩目的伟大成就。这些年,中国之所以能够经受住国际金融危机和世界经济低迷的冲击,战胜严重自然灾害,国民经济保持平稳较快发展,人民生活不断改善,坚持深化经济体制改革是重要原因。同时,我们也要清醒地认识到,国内外环境都在发生极为广泛而深刻的变化,尽管我国经济总量已居世界第二位,但人均国内生产总值仅是世界平均水平的60%左右,发展面临着一系列突出的矛盾和新的挑战。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。这三个"没有变",决定了我们必须始终坚持以经济建设为中心,而以经济建设为中心与以经济体制改革为重点本质上是统一的,这就要求我们必须通过深化经济体制改革,不断解放和发展社会生产力,提高综合国力和国际竞争力。

2. 以深化经济体制改革为重点,是适应形势变化、推动经济转型升级的迫切需要

从国际上看,世界经济低速增长,经济结构深度调整,国际竞争更加激烈,科技革命孕育突破,我国发展的外部环境更趋复杂多变。从国内看,我国发展已站在新的历史起点上,保持经济持续健康发展具有许多有利条件。同时,我国经济正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期叠加阶段,面临着跨越"中等收入陷阱"的严峻考验,发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出,一些领域的潜在风险仍然较大,原有的经济发展方式难以为继。产生这些矛盾和问题有多方面原因,但关键在于社会主义市场经济体制还不完善,制约经济发展方式转变的体制机制障碍还比较多。深化经济体制改革是转变经济发展方式的前提和保障,我们必须以更坚定的决心、更大的勇气、更多的智慧,加快完善社会主义市场经济体制,为推进经济转型升级提供制度保障,促进经济持续健康发展。

3. 以深化经济体制改革为重点,是引领其他领域改革、推进五位一体建设的客观要求

生产力决定生产关系,经济基础决定上层建筑。这一社会发展的基本规律决定了要以经济体制改革为先导,发挥其牵引作用,为全面深化改革创造条件、提供动力。牵住深化经济体制改革这个"牛鼻子",可以有力促进其他领域深层次矛盾的化解,促进其他领域

改革的协同深化。同时，改革发展到了一定阶段，进一步深化经济体制改革也迫切需要统筹推进政治、文化、社会、生态文明等其他领域的改革，实现经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革、社会体制改革、生态文明体制改革相互协调、相互支撑。我们必须坚持把经济体制改革作为重点，协同推进其他各方面改革，努力营造各领域改革互动并进的良好局面，形成强大的改革合力，全面推进中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。

（二）正确处理政府和市场关系这个经济体制改革核心问题

“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”在《决定》中，人们读到了这样崭新的提法。相较于以前“市场在资源配置中起基础性作用”的提法，《决定》强调了市场化的决定性作用，对市场作用提法的升级，凸显了中央坚持市场化改革方向的决心，那就是深化经济体制改革必须围绕如何发挥市场在资源配置中起决定性作用来推进。

1. 尊重市场规律，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用

我们党对市场在经济发展中的作用的认识是不断深化的。党的十四大提出“使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”，党的十五大提出“使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”，党的十六大提出“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”，党的十七大提出“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用”，党的十八大提出“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”。这次《决定》将我们过去 20 多年所界定的市场在资源配置中的“基础性作用”修改为“决定性作用”，强调必须积极稳妥地从广度和深度上推进市场化改革，无疑是一次理论上的重大突破，必将对我国经济发展产生重大影响。

党的十一届三中全会以来，我国经济体制改革一直是围绕调整政府和市场关系进行的，从计划经济到有计划的商品经济，再到社会主义市场经济，市场的力量一步步得到释放。正是认识上的不断深化，才使得我们在实践中更加注重发挥市场作用，有力地促进了经济持续较快发展。我们更要看到，市场在资源配置中起决定性作用具有与时俱进的特征和现实针对性。改革开放后相当一段时期内，我国市场体系和机制尚未建立健全，市场还不能有效配置资源，需要我们实施渐进式改革。随着社会主义市场经济体制不断完善，市场配置资源的功能和条件逐步形成，社会各方面也有了相应共识。当前，我国仍存在市场体系不完善、市场规则不统一、市场秩序不规范、市场竞争不充分，政府权力过大、审批过杂、干预过多和监管不到位的问题，影响了经济发展的活力和资源配置的效率。我们必须不失时机地加大改革力度，坚持社会主义市场经济改革方向，在思想上更加尊重市场决定资源配置这一市场经济的一般规律，在行动上大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争，切实转变经济发展方式，努力实现资源配置效率最优化和效益最大化。

2. 全面实行科学管理，更好发挥政府作用

经过多年实践，我国社会主义市场经济体制已经初步建立，但仍存在不少问题，主要

是市场秩序不规范，生产要素市场发展滞后，市场规则不统一，部门保护主义和地方保护主义大量存在，市场竞争不充分，等等。厘清政府和市场的界限，用政府权力的“减法”换取市场活力的“加法”，这是处在深水区的中国改革必须跨过的难关。

市场在资源配置中起决定性作用，并不意味着市场起全部作用；也绝不是说政府就无所作为，而是必须坚持有所为、有所不为，着力提高宏观调控和科学管理的水平。市场作用和政府作用的职能是不同的，《决定》对更好发挥政府作用提出了明确要求，强调科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。全会《决定》对健全宏观调控体系、全面正确履行政府职能、优化政府组织结构进行了部署，强调政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。

在应对国际金融危机冲击中，各国对发挥政府作用有了新的认识，我国也有了更加深刻的体会。发挥好政府作用，要善于底线思维，注重宏观思考，深入研究全局性、战略性、前瞻性的重大举措和问题；要围绕建设法治政府和服务型政府，切实解决政府职能越位、缺位、错位的问题。要坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底，切实加强和改善宏观调控，减缓经济周期波动影响，保持宏观经济稳定，推动可持续发展。要提供更多优质公共服务，通过保障和改善民生，使广大群众共享改革发展成果，促进共同富裕。要更加注重保障公平竞争、加强市场监管、维护市场秩序，创造市场机制正常发挥作用的条件和环境，让市场主体有更多的活力和更大的空间来创造财富、发展经济、造福人民。

3. 加强协调配合，发挥好政府和市场“两只手”的作用

在现代市场经济条件下，市场是看不见的手，在资源配置中发挥决定性作用；政府是看得见的手，主要起弥补市场失灵的作用。专家指出，改革开放 30 多年，我国 GDP 持续快速增长，城乡面貌发生了翻天覆地的变化，中国经济在世界上创造了奇迹。但同时，经济结构失衡、潜在增长率降低的问题已经显现，各种各样的矛盾逐步积累。在一些经济领域，政府既当运动员又当裁判员，对微观经济运行的具体问题干预过多，束缚了市场经济发展的活力；而在食品安全监管等群众极度关切期盼裁判员强力出手的领域，“看得见”的手又不够强大和果敢。

无论是使市场在资源配置中起决定性作用，还是更好发挥政府作用，都要搞好政府和市场“两只手”的协调配合。政府和市场的作用不是对立的，而是相辅相成的；也不是简单地让市场作用多一些、政府作用少一些的问题，而要统筹把握，优势互补，有机结合，协同发力。要划清政府和市场的边界，凡属市场能发挥作用的，政府要简政放权，要松绑支持，不要去干预；凡属市场不能有效发挥作用的，政府应当主动补位，该管的要坚决管，管到位，管出水平，避免出问题。要善于运用负面清单管理模式，只告诉市场主体不能做什么，至于能做什么，该做什么，由市场主体根据市场变化作出判断。要找准市场功能和政府行为的最佳结合点，切实把市场和政府的优势都充分发挥出来，更好地体现社会主义市场经济体制的特色和优势。政府与市场应各司其职，两个轮子都要跑得好，这样车子才跑得稳、快。

（三）准确把握深化经济体制改革的重点任务

按照《决定》部署，要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，坚持和完善基本经济制度，加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系，加快转变经济发展方式，加快建设创新型国家，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

1. 坚持和完善基本经济制度，夯实我国经济社会发展的重要基础

公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。它们的财产权都不可侵犯，都应依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护。要按照《决定》要求，健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，保护各种所有制经济产权和合法利益；把混合所有制经济作为基本经济制度的重要实现形式，允许非国有资本参股国有资本投资项目，允许混合所有制经济实行企业员工持股；以规范经营决策、资产保值增值、公平参与竞争、提高企业效率、增强企业活力、承担社会责任为重点，进一步深化国有企业改革，健全公司法人治理结构；坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，制定非公有制企业进入特许经营领域的具体办法，激发非公有制经济的活力和创造力。

2. 加快完善现代市场体系，形成公平竞争的发展环境

建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。我国实行社会主义市场经济体制以来，市场体系建设取得了很大成就，但在一些领域，市场机制还不完善，市场要素发育也不健全。发展社会主义市场经济，必须搭建让市场机制充分发挥作用的平台，要让企业自主经营、公平竞争，让消费者自由选择、自主消费，让商品和要素自由流动、平等交换。《决定》提出，建立公平开放透明的市场规则，实行统一的市场准入制度，在制定负面清单的基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外的领域；完善主要由市场决定价格的机制，凡是能由市场形成价格的都交给市场，推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域的价格改革；推动重要要素市场改革，建立城乡统一的建设用地市场，完善金融市场体系，健全技术创新市场导向机制。需要强调的是，金融是现代经济的核心，要扩大金融业对内对外开放，健全多层次资本市场体系，完善人民币汇率市场化形成机制，加快推进利率市场化，加快实现人民币资本项目可兑换，坚决防范各种风险，切实保障金融市场安全高效运行和整体稳定。这些重要举措针对性很强，有利于清除市场壁垒，加快完善全国统一的现代市场体系。

3. 加快转变政府职能，提高政府管理效率和水平

科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。一方面要重点健全宏观调控体系，以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段，推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化，不断增强宏观调控的前瞻

性、针对性、协同性。另一方面要全面正确履行政府职能，进一步简政放权，最大限度减少中央政府对微观事务的管理，坚决做到"三个一律"，即市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批；直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理；深化投资体制改革，除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外的企业投资项目，一律由企业依法依规自主决策。要特别强调的是，政府职能转变要注重简政放权和加强监管同步推进，权力要下去，标准要定好，监管要上来，增强政府治理能力，提高政府效能，建设法治政府和服务型政府。要优化政府机构设置、职能配置、工作流程，完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。

4. 深化财税体制改革，建立现代财政制度

财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。财税体制改革是经济体制改革的重点之一，这项改革牵一发而动全身。这些年，财税体制改革不断深化，取得了一定成效，但也存在政府间事权和支出责任划分不够清晰、税制结构不合理、预算管理制度不完善等问题。针对这些问题，《决定》提出，要改进预算管理制度，实施全面规范、公开透明的预算制度，清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式，建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制，完善一般性转移支付增长机制，清理、整合、规范专项转移支付项目；建立事权和支出责任相适应的制度，适度加强中央事权和支出责任；深化税收制度改革，完善地方税收体系，逐步提高直接税比重，完善国税、地税征管体制。

5. 健全城乡发展一体化体制机制，逐步缩小城乡差距

城乡二元结构是我国经济社会发展中最大的结构问题，是制约城乡发展一体化的主要障碍。我国农业基础仍然薄弱，城乡之间在劳动力就业、居民收入、基础设施建设和公共服务水平等方面还存在明显差距。全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村。同时也要看到，推进城乡发展一体化和新型城镇化是我国未来经济发展的重要动力和扩大内需的最大潜力。《决定》强调，要加快构建新型农业经营体系，坚持家庭经营在农业中的基础性地位；赋予农民更多财产权利，包括对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权，保障农户宅基地用益物权；推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，维护农民生产要素权益，保障农民公平分享土地增值收益；完善城镇化健康发展体制机制，促进城镇化和新农村建设协调推进，推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。这些改革举措，有利于加快构建以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，有利于让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

6. 构建开放型经济新体制，加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势

国际金融危机影响深远，世界格局深度调整，世情、国情正发生深刻变化。客观形势

要求我们必须统筹国内国际两个大局，充分利用国内国际两个市场、两种资源，推动对内对外开放相互促进，引进来和走出去更好地结合，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合。《决定》提出，要放宽投资准入，统一内外资法律法规，保持外资政策稳定、透明、可预期，扩大企业及个人对外投资，确立企业及个人对外投资主体地位；坚持双边、多边、区域次区域开放合作，以周边为基础加快实施自由贸易区战略；扩大内陆沿边开放，允许沿边重点口岸、边境城市、经济合作区在人员往来、加工物流、旅游等方面实行特殊方式和政策，加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设，推进丝绸之路经济带和海上丝绸之路建设，形成全方位开放新格局。

7. 推进社会事业改革创新，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题

要坚持改革发展为了人民、依靠人民的理念，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。要坚持经济体制改革和社会领域改革协同推进，下大气力改变经济社会发展"一条腿长、一条腿短"的状况，加快以保障和改善民生为重点的社会建设步伐，多谋民生之利，多解民生之忧，更好地推动和谐社会建设。《决定》提出，必须推进社会事业改革创新，深化教育领域综合改革，健全促进就业创业体制机制，形成合理有序的收入分配格局，建立更加公平可持续的社会保障制度，深化医药卫生体制改革，建立最严格的覆盖全过程的食品药品安全监管制度。社会事业改革创新既要保证政府履行好应尽的职责，又要充分发挥市场机制的作用，努力为社会提供多样化服务，更好满足人民群众多层次需求。

8. 加快生态文明制度建设，增强可持续发展能力

生态文明建设关系人民福祉、关乎民族未来。当前，我国资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的形势严峻。2013 年春天，京津冀及周边地区出现大面积、长时间、高污染雾霾天气，东北三省秋季又连续出现严重雾霾天气，这些都警示扭转生态环境恶化趋势已经刻不容缓。生态领域出现的问题与我国长期以来粗放型经济发展方式有很大关系。必须把生态文明建设放在突出地位，处理好经济发展和生态建设的关系，促进生态领域改革和经济体制改革良性互动，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。《决定》指出，必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，划定生态保护红线，实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，改革生态环境保护管理体制。这些改革措施对于加快转变经济发展方式、形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局具有重大意义。

二、"两个翻一番"与"两个同步"

十八大报告提出，"努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重"。报告中还对全面建成小康社会提出了唯一的量化指标，"到 2020 年，实现国内生产

总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番"。

首次将"两个同步"和"两个翻一番"的目标同时提出，此举被称为中国的"国民收入倍增计划"，反映出我们不再一味追求经济总量的快速增长，而是下决心更加重视居民收入的提高，更加注重改善民生，彰显出让全体人民更多更公平地分享改革发展成果的坚定决心，其里程碑式的意义不言而喻。

（一）"两个翻一番"意味着什么

全面建设小康社会，是我们党准确把握21世纪头20年我国发展重要战略机遇期提出的宏伟目标。目前我国已进入全面建成小康社会的决定性阶段，在这一关键时期，十八大报告中首次提出"实现国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番"的新指标，无疑更加具有现实意义和可操作性。

1. "翻几番"的演变

改革开放初期，中国经济由于多年的徘徊，和世界各国本来已经缩小的差距又重新扩大，在世界上属于贫困的低收入发展中国家。在这种背景下，邓小平提出了通过国民经济总量"翻两番"、实现"中国式现代化"的设想，后来，他又把这一设想发展成为"三步走"的战略构思。

1987年4月30日，邓小平在会见西班牙外宾时说："第一步在80年代翻一番。以1980年为基数，当时国民生产总值人均只有250美元，翻一番，达到500美元，解决人民的温饱问题；第二步是到20世纪末，再翻一番，人均达到1 000美元，进入小康社会；第三步，在下世纪再用30到50年的时间，再翻两番，大体上达到人均4 000美元，基本实现现代化，达到中等发达国家的水平。"

1982年党的十二大报告明确提出，要在20世纪末实现中国的国民经济总量"翻两番"。在党的十三大上，"三步走"的战略构想则被完整地写进大会的报告中，作为党和国家进行现代化建设的重要指导思想。也就是从那时候开始，经济增长成为中国经济和社会发展中的最重要目标。而在实现这一目标的过程中，中国选择了改革开放这一条正确的道路，经过全国人民的共同努力，十二大以来的历次党的全国代表大会上提出的经济增长数量目标，每一个都被提前实现了。

1987年，按可比价格计算的中国GDP总量达到了1980年的2.04倍，提前3年完成了第一个翻番的目标。

1992年，在邓小平南巡讲话之后，我国进入了新一轮经济增长的热潮。党的十四大上，明确提出中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济。此后，推动的一系列市场化改革为后来的经济增长注入了新的活力。1995年，我国的GDP总量达到了1980年的4.33倍，提前5年完成了翻两番的经济增长战略目标。

1997年，党的十五大报告提出："展望下世纪，我们的目标是，第一个十年实现国民生产总值比2000年翻一番，使人民的小康生活更加宽裕，形成比较完善的社会主义市场经济体制；再经过十年的努力，到建党一百年时，使国民经济更加发展，各项制度更加完善；到下世纪中叶建国一百年时，基本实现现代化，建成富强民主文明的社会主义国家。"

进入21世纪后，市场经济的发展、国际环境的变化和政府宏观调控水平的提高，为中国新一轮经济增长创造了条件。2011年，我国按可比价格计算的GDP总量已经达到了1978年的22.48倍，早已经完成了邓小平当年提出的“三步走”发展战略的定量目标（16倍），解决人民的温饱问题和进入小康社会的定性目标，可以说已经实现。但是，这样的成就离第三步的“基本实现现代化，达到中等发达国家的水平”的定性目标，应该说还有差距。

十八大报告中“两个翻一番”的提法比起十六大、十七大上提出的增长目标，在数量目标上有两个变化：一是在总量增长上，比原来提出了更高的要求；二是居民收入第一次有了定量的增长目标。这一新增长目标（总量翻一番或年均增长7.2%），实际上要求在未来的八年里，中国要取得比十六大、十七大预定目标更大幅度的经济增长，也意味着随着经济社会不断进步，全面建设小康社会的奋斗目标也在不断发展、完善，目标更高，标准更严。

2. 以改革创新推动“两个翻一番”目标实现

“两个翻一番”目标是一个历史的进步，它把改善民生和增强国家的综合国力这两个目标结合起来，体现了党和国家在新时期新的发展思路。

改善居民收入尤其低收入群体的收入以及消费，首先是社会公平的需要，即全体人民共同分享改革开放和经济增长的共同成果；同时，这也是改善宏观效率的需要，如果居民的收入（尤其是低收入居民家庭的收入）不能和经济增长相同步，国民收入中积累和投资的比重会越来越大，形成的产能和消费者有支付能力的需求之间的矛盾也会越来越大，追求经济增长的愿望就会走向它的反面，形成生产力的巨大闲置和浪费，反而不利于经济增长。

改善人民生活一直是我国经济增长的基本目标，但是对于经济增长指标很早就量化了，对于人民收入的增长则一直是定性的规定。这样在现实生活中，各级政府就容易出现单纯追求GDP而忽视改善群众收入的倾向，从而导致在国民收入的分配中，企业、政府、金融机构所占的比重不断增加，而住户部门（居民）所占比重不断降低，最终导致经济结构的失衡并影响经济增长。

在我国经济发展水平到达一定阶段后，更加重视居民收入的改善，不仅是社会公平的需要，也是改善经济效率的需要。居民收入的改善是受经济增长约束的，要实现居民收入翻番，首先必须实现经济总量翻番，没有经济增长所创造的成果，也就谈不上分配的改善。但是，反过来，经济增长可以不受居民收入的约束，实现了经济增长后可以不用来改善居民收入和消费而用于企业的积累和投资。因此，在居民收入翻番的约束条件下，实现GDP翻番的难度实际上加大了。

居民收入的增加反映在生产领域就是企业劳动成本的上升；而在劳动成本上升的条件下，如果其他条件不变，企业的利润率就可能降低并进而影响它的投资能力，企业就必须通过改善经济管理和技术进步提高劳动生产率和市场竞争力，这对企业是严峻的考验。

对整个国民经济而言，居民收入和GDP增长同步，意味着在国民收入的分配中，政府、企业和金融机构的综合收入份额将保持稳定，就不能再把提高积累率增加投资作为实

现增长的主要途径，而要更多地通过制度创新带动的技术创新来推动经济增长，也就是说，必须更多地通过转变经济发展方式而不是扩大投入来实现经济增长。

在过去的30多年里，中国取得了9.9%的年均经济增长率，已经成为世界上第二大经济体，制造业的规模和出口总额已经居世界第一，中国已经从一个贫困的低收入国家发展成为一个“中等收入”的发展中国家。按照世界银行公布的数据，我国2011年的人均国民总收入已经达到了4 940美元。虽然比起过去，我们的发展水平已经有了巨大的提升，但这样的人均水平还不能满足人民群众不断增长的物质和精神的需要(居民家庭的人均可支配收入大约在2 500—3 000美元之间)还需要保持一个较长时期的经济增长。

另外一方面，实现“两个翻一番”目标的条件已经发生了显著的变化。中国的经济规模已经很大，经济增长的约束条件也在增加，除了要求居民收入同步增长外，我们还要受社会发展、能源和环境的可持续发展等多方面条件的制约，保持高增长的难度比过去明显增加。这就要求我们必须在体制、基础和国际环境已经发生巨大变化的情况下继续推进中国的经济增长。改革无疑仍然是最基本的动力，包括经济、社会和政治体制的改革，通过不断的体制创新来提高经济增长的效率，从而实现可持续的发展。通过改革，如果我们能够不断地解决这些矛盾，能够实现经济发展方式的转变，就完全有可能在2020年实现既定的经济增长目标。那时，我国按现在的固定价格计算的人均国民总收入就可以达到10 000美元的水平，经济发展水平将步入一个更高的发展阶段。

(二)“两个同步”——既做大蛋糕又分好蛋糕

为确保增加居民收入，十八大报告还提出了“两个同步”，即“居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步”，这是实现发展成果由人民共享的要求，反映了我们党以人为本、执政为民的理念，也为正确处理经济增长和城乡居民收入的关系提供了理论依据。

1. 实现“两个同步”的意义

实现“两个同步”，是经济发展更多惠及城乡居民的具体体现。当前，伴随经济的快速增长，更加注重保障和改善民生，让百姓收入不断增长、分享经济增长的成果成为社会各界的新期待。2012年我国城乡居民收入增速首次超过国民经济增速，也是农村居民收入增速连续第三年超过城镇居民。过去30多年，中国经济年均增长9.9%，城镇居民人均可支配收入年均增长8%左右，农村居民是7%左右，也就是说，城乡居民收入的增长长时间落后于经济增长，城镇居民收入的增幅长时间高于农民。收入分配领域的矛盾越来越被关注，如居民收入占国民收入的比重偏低，劳动报酬在初次分配中的比重偏低，城乡、区域、行业和社会成员之间收入差距持续扩大，居民特别是中低收入者的消费能力不强。强调“两个同步”，体现了民生优先、惠民富民的政策取向，表明国家下决心从追求“国富”转向更加追求“民富”。

实现“两个同步”，是转变经济发展方式、提高经济发展质量的内在要求。经济发展的内涵既包括较快增长，也包括合理分配，要求既要把“蛋糕”做大，又要把“蛋糕”分好。生

产、分配、交换、消费是社会再生产过程的四个环节，生产与分配相互促进、相互制约，生产决定分配，分配促进生产。没有经济的持续增长，分配就没有可靠的物质基础；没有合理的分配，增长也会缺乏持久动力和稳定的社会环境。正所谓"小河有水大河满，小河无水大河干"，唯有不断提高居民收入水平，扩大内需与居民消费，提高国民创业与创富能力，国家才能真正获得长期可持续发展的基础。从这个角度看，合理调整收入分配关系可以说是加快转变经济发展方式的重中之重。

2. 实现"两个同步"的关键

让中国人民过上好日子，实现共同富裕，是中国和平发展的基本目标。改革开放30多年来，中国人民生活实现了从温饱不足到总体小康的历史跨越，中国也是世界上减贫和实现联合国千年目标成效最明显的国家之一。

今后一个时期，中国将把调整收入分配放在更加重要的位置，有效控制经济快速发展过程中收入差距扩大的问题，努力实现"两个同步"，即居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，加大收入分配调节力度，着力提高中低收入居民收入水平和消费能力，建立健全覆盖城乡的社会保障体系，推进基本公共服务均等化，坚定不移走共同富裕道路，使发展成果惠及全体人民，努力形成经济增长、公平分配和社会和谐的良性互动局面。

实现"两个同步"，必须正确处理经济发展与收入分配的关系，在经济发展与收入分配之间找到平衡点，逐步实现发展成果由全体人民共享。要从制度上保证劳动收益，初次分配和再分配都要兼顾效率和公平，再分配更加注重公平。完善劳动、资本、技术、管理等要素按贡献参与分配的初次分配机制，加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制。深化企业和机关事业单位工资制度改革，推行企业工资集体协商制度，保护劳动所得。多渠道增加居民财产性收入，规范收入分配秩序，保护合法收入，增加低收入者收入，调节过高收入，取缔非法收入。

实现"两个同步"，就要增加居民收入。应理顺政府、企业、居民之间的分配关系，把"蛋糕"更多地切给居民。为此，既要做"加法"也要做"减法"。"加法"就是要加大政府公共服务投入，让公共财政惠及于民。2012年中央财政民生支出安排达13 848亿元，比上年增长近20%。"减法"就是要给居民和企业减负。如2011年提高个税起征点，实行结构性减税政策支持小、微企业发展，都是国家让利于民的重要举措。

实现"两个同步"，就要提高劳动报酬。这几年，职工工资增长赶不上企业利润增长是一个普遍现象。应该形成合理的工资决定机制和正常增长机制，工资水平既要随劳动生产率提高而"水涨船高"，也不能脱离实际而盲目上涨。严格执行最低工资制度，适时调整最低工资标准，并确保工资按时足额发放。根据人力资源和社会保障部公布的数据显示，2011年全国有24个省份调整了最低工资标准，平均增幅22%；2012年有25个省份调整最低工资标准，平均增幅为20.2%；2013年全国共有27个地区调整了最低工资标准，平均增幅为17%。"十二五"期间，最低工资标准年均增长将达13%以上。

2013 年部分省区市最低工资标准

（根据各地公布的数据整理，单位：元）

省区市	最低工资标准	小时最低工资
上海市	1 620	14
北京市	1 400	15.2
天津市	1 500	15
浙江省	1 470	12
广东省	1 550	15
山东省	1 380	14.5
江苏省	1 480	13
陕西省	1 150	11.5

实现“两个同步”，就要推进集体协商。我国普通劳动者特别是在中小企业就业的进城务工人员，流动性大、组织化程度低，在工资议价中处于弱势地位。集体协商有助于增加职工发言权，改变工资由企业单方决定的状况。目前，全国工资集体合同覆盖职工已超过 1 亿人，下一步将通过经济、法律、信息手段以及必要的行政手段，积极稳妥扩大覆盖范围，解决职工“不会谈”和企业“不愿谈”的问题，促进职工工资合理增长。全国总工会提供的数据显示，2013 年集体协商覆盖率已经达到了 80%。

实现“两个同步”，就要促进农民增收。虽然近几年农民收入增加较快，但增收的基础还不稳固。应继续完善强农惠农政策，提高农业补贴和粮食收购价，加强农田水利等基础设施建设，大力发展现代农业，提高农业劳动生产率，增加农民务农收入。同时，努力增加农民非农收入，引导富余劳动力转移就业，把在城镇稳定就业和居住的农民工有序转变为城镇居民，逐步将城镇基本公共服务覆盖到农民工。

三、促进“新四化”同步发展

党的十八大对坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，促进“新四化”同步发展予以高度重视。在大会报告的全面建成小康社会新要求和经济建设部分，明确强调“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。在新修改的党章中，也专门增写了此方面概括。

十八届三中全会对农村改革的问题作出了全面的部署，全会《决定》有很多地方对深化农村改革进行了阐述，还列了一个“健全城乡发展一体化体制机制”专题做了专门部署。全会鲜明地提出，让广大农民平等参与现代化的进程，共同分享现代化的成果。这些充分

体现了中央对现代化进程的科学把握，对"新四化"同步的明确要求。

实现中华民族伟大复兴，是中华民族近代以来最伟大的梦想。中国梦的核心是实现国家现代化，推进"新四化"同步发展的过程就是中国梦实现的历史进程。促进"新四化"同步发展，标志着我国对中国特色社会主义现代化建设规律有了更深刻的把握，对落实以科学发展为主题、以加快转变经济发展方式为主线这一战略抉择有了更科学的路径，对于加快转变经济发展方式，解决中国经济社会深层次矛盾，不断推进我国现代化进程具有重要的理论价值和实践意义。

"新四化"同步发展的核心是推进市场化改革，全会《决定》强调政府与市场的关系，尤其是涉及城乡一体化发展的时候，强调把市场化改革作为核心。通过这一系列改革推动，使制度变得合理，在合理的制度下，让人口要素、不同行业的生产要素之间能自由流动，这样才能真正实现四化同步。

（一）以"新四化"同步推进现代化进程

工业化、信息化、城镇化、农业现代化是相互联系、相互影响、相互促进的有机整体，每一个方面都与其他几个方面不可分割，需要也必须同步推进"新四化"才能充分发挥合力的作用，从而促进国民经济和社会健康发展。

同步推进工业化、信息化、城镇化、农业现代化，是扩大国内需求、转变发展方式、实现又好又快发展的战略选择，是贯彻落实科学发展观的内在要求，是对经济社会发展客观规律的深刻认识。其核心在于更加注重发展的全面性、协调性和可持续性，而全面、协调、可持续是科学发展观的本质要求。"新四化"同步发展又成为科学发展重要的组成部分，体现了科学发展观的本质内涵。

首先，"新四化"同步体现了全面发展的本质要求。工业化、信息化、城镇化和农业现代化相互影响、相互作用，既相互关联，又良性互动，构成了完善的结构体系。工业化推动城镇化、城镇化带动农业现代化、农业现代化支持工业化，信息化又渗透到三者之中，将三者紧密联系起来，构成共同发展的整体，体现了现代化发展的根本要求。

其次，"新四化"同步是协调发展的基本内涵。在"新四化"同步发展中，需要将工业化发展的速度、信息化的程度、城镇化的质量和农业现代化的效率协调起来，在加快经济发展方式转变的同时，转变工业化和城镇化发展模式，促进信息化成长，利用工业化实现的成果反哺农业，利用城镇化的道路提升带动农村发展的能力，利用信息化推动农业现代化的进程，激发农村经济发展的内在活力，提升农业现代化的内在潜力，实现"新四化"协调发展。

第三，"新四化"同步是可持续发展的重要内容。以新型工业化实现资源的可持续利用，以信息化实现科技可持续创新的动力，以城镇化提供可持续发展的承载能力，以农业现代化提供发展的可持续性农产品供给能力，体现了科学发展观人口、资源和环境可持续发展的重要内容。

当前，我国工业化已经进入到中期阶段，信息化进入到成长阶段，城镇化进入到快速发展阶段，农业现代化进入到由传统农业向现代农业转变的阶段。在这个特殊发展时期，一方面，我国"新四化"同步发展不协调，工业化、信息化、城镇化发展速度较快，而农业现代化进程发展较慢，"新四化"之间还没有实现完全同步发展。另一方面，我国"新四化"同

步发展的基础条件已经具备，进入到工业化中期阶段以后，工业化不仅有能力完成自身的生产和再生产过程，也具备了一定的能力支持信息化、城镇化和农业现代化进程，而信息化、城镇化和农业现代化的发展也为新型工业化提供了基础保障。

现阶段我国工业化、信息化、城镇化、农业现代化发展中存在的主要矛盾和关键问题就是发展的不均衡性。工业化进程中的结构调整压力、城镇化发展的质量提升压力、农业现代化的综合生产能力提升增强的压力、信息化的加速成长压力等问题成为影响"新四化"同步发展的重要因素。

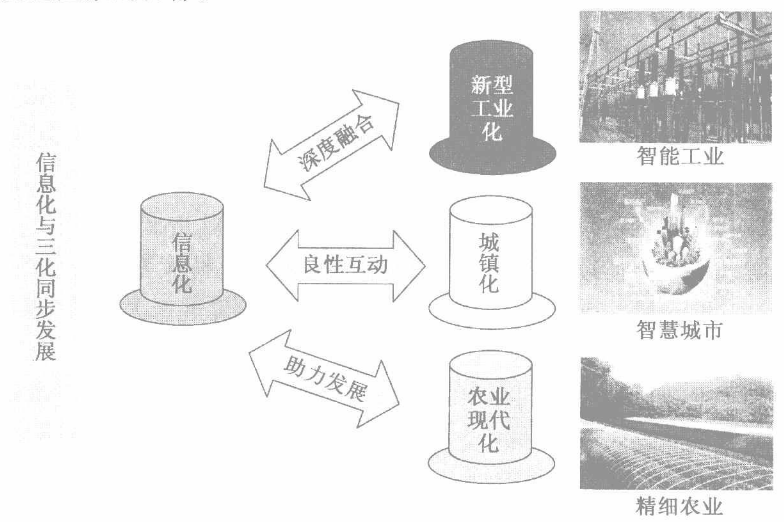
同步推进工业化、信息化、城镇化和农业现代化，既要遵循"新四化"各自的发展规律，又要适应新时期对"新四化"同步发展的新要求，以加快发展农业现代化为着力点，加快转变工业化和城镇化发展方式，发挥工业化和信息化对农业现代化的反哺作用和支撑作用，发挥城镇化对农业发展的带动作用，以科技创新驱动新型工业化进程，以智能化为途径提升信息化的水平，以加强制度建设提升城镇化质量，以加大投入力度发展农业现代化，这是推动"新四化"同步发展的有效途径。

（二）"新四化"同步的内在联系和发展格局

十八大报告对"新四化"同步发展的描述，可以概括为一条道路、三个推动。第一方面，将工业化、信息化、城镇化和农业现代化并列在一起，归纳为必须坚持的具有中国特色的发展道路。第二方面，强调了"新四化"同步发展这一新的阶段性特征和发展思路，并且深入阐述了其内在联系和发展格局。报告列出三个推动：一是推动信息化和工业化深度融合，二是推动工业化和城镇化良性互动，三是推动城镇化和农业现代化相互协调。

1. 推动信息化和工业化深度融合

推进工业化与信息化深度融合，是新型四化的重要标志。信息革命浪潮在全球范围内方兴未艾，我国只有牢牢把握这一战略机遇，推动信息化和工业化深度融合，才能实现赶上并超过发达国家的目标。



信息化与三化同步发展

目前，发达国家已经完成工业化，并进入信息化阶段。我国工业化还没有完成，总体上处于工业化中期阶段，而信息化浪潮又扑面而来。究竟如何处理工业化和信息化的关系？显然不能走发达国家工业化完成之后再搞信息化的老路，如果这样就会错失信息革命所带来的机遇，不仅不能赶上发达国家，甚至与发达国家的差距会越来越大，因为包括信息技术在内的科技进步速度越来越快，甚至可以用一日千里来形容。由于历史原因，我国没有抓住前几次产业革命的机遇，以信息革命为标志的产业革命为我国提供了一次千载难逢的历史机遇，客观上要求我们必须牢牢地抓住而不可丧失这一机遇。同时，我们也不能跨越工业化阶段孤立地搞信息化，因为信息化离不开工业化，可以说没有工业化就没有信息化，信息产品在一定意义上也是工业产品，或者说要通过工业产品来传递信息。例如，计算机是信息产品，同时又是通过工业生产线生产的。我国面临工业化和信息化双重任务，唯一可行的选择就是工业化与信息化并举，通过工业化促进信息化，通过信息化带动工业化，推动信息化和工业化深度融合。

实现信息化与工业化深度融合，一是要加快推动和鼓励信息技术创新，在国民经济和社会发展的各个领域研制和运用世界上最先进的信息技术。二是要加快对传统产业进行技术改造，用最新的信息技术改造传统产业。信息技术可以运用在生产经营过程的方方面面，通过技术改造可以让传统产业焕发青春和新的活力。三是要在新兴产业中实现工业技术与信息技术一体化。四是要在国民经济的各个领域和千家万户同步运用工业和信息技术。不仅要把信息技术渗透到工业，同时也要渗透到农业、服务业，推进农业和服务业现代化。

2. 推动工业化和城镇化良性互动

工业化就是工业代替农业成为国民经济主导产业的过程，是绝大多数国家或地区必经的历史阶段。发达国家在完成工业化之后，虽然有的国家工业产值比重和劳动力比重已经低于第三产业，但并不意味着工业在国民经济中不重要了。恰恰相反，工业依然是绝大多数发达国家的主导产业。国际金融危机之后，美国等一些发达国家提出要实现再工业化，就充分反映了这些国家对实体经济特别是工业的重视。除了少数国家依靠第三产业之外，绝大多数发达国家都有着发达的工业，即使有的国家把生产环节转向国外，但仍然掌握着相关领域的核心技术，具备核心竞争力。

城镇化就是城镇人口在总人口中的比重逐步提高、农村人口逐步降低的过程，或者说是市民代替农民的过程。城镇化也是经济社会发展的必然的结果。目前西方发达国家城镇化率已经超过 80%甚至 90%。我国工业化总体上还处于中期阶段，城镇化率刚刚超过 50%，因此需要继续推进工业化和城镇化。

工业化和城镇化不能孤立发展，而需要实现二者的良性互动。一方面，要通过工业化推动城镇化。没有工业支撑的城镇化容易导致产业空心化。从世界各国城镇化发展规律来看，除了少数大城市可以通过打造政治中心、金融中心和少数小城镇通过旅游带动来发展之外，绝大多数城镇都需要现代工业的支撑。工业是一个地区特别是城市的“脊梁”。城镇化不是通过简单地建造几栋楼房，修几条马路，把农民从平房搬到楼房，而需要有产业特别是工业的支撑。另一方面，要通过城镇化带动工业化。城镇化的过程也是一个人

口集聚的过程，它可以为工业化提供便利的生产要素交易市场，减少交易成本，可以提供庞大的工业品市场，可以为工业发展提供良好的基础设施等。

就工业化推动城镇化而言，一是需要对工业进行合理布局。工业的发展固然可以吸纳农村劳动力，但是工业化并不意味着一定能够推动城镇化。过去一个时期，有的地区在工业化的过程中呈现出村村点火、户户冒烟的现象，工业过度分散，虽然人口脱离了农业劳动，但并没有相应地推进城镇化。要解决这个问题，就需要对工业进行合理布局，实现工业企业的相对集中，一个行之有效的措施就是推进工业项目进园区，让更多劳动力在一个地区进行聚集。工业产业和劳动力的相对聚集，自然要产生物流、商贸、住宿、餐饮、娱乐、教育、文化等生产性服务业和生活性服务业，从而推动城镇化发展。二是要深化户籍制度改革，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖，让农村转移出来的劳动力真正地享受城市文明。全会《决定》要求，创新人口管理，加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。三是要走中国特色新型工业化道路，也就是说在大力发展技术密集型工业的同时运用现代技术改造传统产业，发展新型的更加注重资源节约和环境保护的工业，避免走传统的在发展工业的同时污染环境的老路；发展与现代工业相适应的现代金融、保险、信息等服务业，实现工业与服务业的协调发展。

就城镇化带动工业化而言，一是要打造良好的投资环境。工业化过程是一个资本等生产要素集聚的过程，要发挥生产要素的综合效益，就需要对城市的功能按照历史、人文、地理、气候、居民生活等进行合理规划，实现更多工业生产要素在空间上的合理布局。既需要提供配套齐全的基础设施，打造良好的投资硬环境，也需要打造诚实、守信、投资者利益得到切实保护的良好人文政策环境。二是要打造良好的人居环境，包括适宜人居的自然环境、方便快捷的交通服务、均衡优质的教育文化资源等。因为工业化过程也是一个劳动力集聚的过程，在劳动力资源日益成为稀缺资源的条件下，劳动力成为工业企业发展的制约因素，因此，需要提供上述条件，吸引足够的劳动力以满足工业化的需要。三是要造就一大批懂经营会管理包括企业家在内的高素质人才队伍。无论是发展工业还是发展服务业，最重要的生产要素是企业家以及各类人才，因此，需要在城镇化的过程中培养、吸引、造就更多的企业家和各类人才。

3. 推动城镇化和农业现代化相互协调

城镇化和农业现代化相互影响相互促进。城镇化促进农业现代化，一是可以吸纳大量农村剩余劳动力，在满足城市自身发展需要的同时，少量的农民可以耕种更多的土地，为实现规模经济创造了条件，提高了农业劳动生产率，农民生活和就业有了新的出路。二是有利于提高农民素质，城镇化让农民也享受到来自城市的文明，改变了生产方式、生活方式和行为方式。三是为农产品提供广阔市场，同时也对其提出了更多数量和更高品质的要求。因此，只有不断推进农业现代化才能更好地满足城乡居民需求。农业现代化同样可以促进城镇化，因为农业现代化就是用现代科学和管理技术武装农业生产经营的过程，伴随着农业机械化和信息化的广泛使用，可以从农业领域节约大量劳动力进入第二、第三产业，弥补城市劳动力的不足，促进城镇化发展。

未来我国推进城镇化和农业现代化的任务依然十分艰巨，需要推动二者相互协调，良性互动。一是要科学规划，实现城乡发展在空间布局、基础设施、社会保障和社会福利、教育和文化等方面一体化，为农业现代化和城镇化造就和培育更多高素质劳动力和各级各类人才。2013 年 12 月 3 日，中共中央政治局召开会议，提出要走新型城镇化道路，出台实施国家新型城镇化规划，落实和完善区域发展规划和政策，增强欠发达地区发展能力，扎实推进海洋强国建设；切实保障和改善民生，实施更加积极的就业政策，健全社会保障体系，促进社会事业改革发展，做好住房保障和房地产市场调控工作，维护社会稳定。二是要深化改革，完善生产要素市场，促进城乡生产要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新格局。三是农业现代化的过程不是简单地大量使用农药、化肥、除草剂等化学产品的过程，更多的是要实现农业生态文明，让更多城市居民在享受更多高质量农产品的同时，可以到农村享受现代农业和农村文明。

四、加快转变经济发展方式，跨越“中等收入陷阱”

“中等收入陷阱”(Middle Income Trap)是最近几年才在经济学中使用的一个概念。2006 年，世界银行发表了《东亚经济发展报告(2006)》，第一次提出并使用了“中等收入陷阱”概念。它是指一个经济体的人均收入达到世界中等水平后，由于不能顺利实现发展战略和发展方式转变，导致新的增长动力特别是内生动力不足，经济长期停滞不前；同时，快速发展中积聚的问题集中爆发，造成贫富分化加剧、产业升级艰难、城市化进程受阻、社会矛盾凸显等。

2010 年，我国人均 GDP 达到 4 400 美元，按照世界银行 2012 年 8 月的标准，已经是典型的中等收入国家。在经济快速增长、国力不断增强的背后，转型中的发展不平衡、不协调、不持续问题日益突出，“中等收入陷阱”已不可避免地成为我国现代化建设过程中躲不开、绕不过的重大挑战。

（一）中国经济跨越“中等收入陷阱”面临的挑战

有媒体总结出陷入“中等收入陷阱”国家的十方面特征：经济增长回落或停滞、民主乱象、贫富分化、腐败多发、过度城市化、社会公共服务短缺、就业困难、社会动荡、信仰缺失、金融体系脆弱等。在我国经济社会发展的过程中，这些问题也不同程度地存在，有些问题甚至很严重。在我国实现社会主义现代化的第三个阶段，“中等收入陷阱”的挑战主要由如下因素相互交织形成。

1. 经济发展不可持续，发展方式亟待转变

改革开放以来，我国的经济快速发展，2010 年 GDP 已经接近 40 万亿元，成为仅次于美国的世界第二大经济体、世界第一出口大国和世界第二贸易大国。与此同时，要素成本迅速上升、投入边际效益不断递减、比较优势正在弱化等经济增长不可持续问题也凸显出来，经济发展方式亟待转型，特别是产业结构亟待转型升级。

实现产业结构升级主要依靠技术进步和技术创新。目前，我国的技术进步和技术创新和发达国家相比差距较大。在产业领域，我国发明专利的数量目前仅为美国、日本的1/30，为韩国的1/4。近15年来，外国企业和中国企业在中国申请发明专利的比例为6.4∶1；在信息技术和生物技术领域，外国人在我国的发明专利已经占到了80%—90%。就科技投入而言，目前我国政府投入的比重远远低于世界多数国家相应发展阶段政府投入占50%左右的水平。

实现产业结构升级既是我国面临的巨大挑战，又是我国现阶段面临的最大风险。如果能够实现技术进步或者技术创新，我国就有可能顺利实现产业结构升级和经济发展方式转变，从而顺利实现向高收入阶段的过渡。

2. 收入分配差距加大，社会利益格局亟待调整

近年来，我国城乡之间、地区之间、行业之间、不同群体之间收入差距持续扩大。从城乡看，1979年城乡居民收入差距为2.53倍，1983年降为1.82倍，之后持续扩大，2009年扩大为3.33倍。从区域看，2009年城镇居民人均可支配收入最高的地区是最低地区的2.4倍，农村居民人均纯收入的地区差距是4.2倍。从行业看，城镇职工平均工资最高的前10个行业与最低的后10个行业之间的差距，由2005年的3.5倍扩大到2009年的4.1倍。

收入分配差距扩大与我国所处的发展阶段有直接关系。我国正处于工业化加快发展阶段，工业比重明显高于服务业比重的这种产业结构，对资本投入需求相对较大，对劳动投入的需求相对较小，这就造成了资本收益占比相对较高，劳动报酬占比相对较低的态势，加之劳动力特别是低端劳动力供过于求，很容易形成其他要素报酬挤占劳动报酬的情况。

目前，收入分配差距扩大已经成为社会高度关注的焦点，如果任其发展，必将成为影响经济发展和社会稳定的重大隐患。从拉美和东南亚等一些陷入“中等收入陷阱”国家的经验看，它们的一个共同特征就是没有能有效地解决收入分配差距问题。

3. 劳动力成本上升，人口红利逐渐减弱

有关研究表明，在1970—2010年期间，劳动年龄人口的增长率高于总人口增长率，此后则呈现相反的趋势，这意味着劳动力的供需形势正在发生变化，人口红利将进入拐点时期，劳动力开始变成了一种相对稀缺的资源。特别是始于2004年，近两年又频现于东南沿海并向中西部扩散的“用工荒”现象，推动了农民工工资的加速上涨，也表明了人口红利对经济增长的贡献正在减少，预示了“刘易斯转折点”开始发生全面性、趋势性的变化。

我国农村劳动力大量转移开始于20世纪80年代初期。中国人民银行第五次农民工问题检测报告结果显示，目前，农村青壮年劳动力基本都已经转为从事非农经济活动。另外，农民工的流动区域也发生了相应的改变。2007年以前，农民工群体主要倾向于跨省务工，2008—2010年间省内务工人员比例不断向上攀升，三年间省内务工人员的比例分别为46.7%、48.8%、49.7%。可见，大量的农村人口向城市转移达到一定阶段后，劳动力供过于求的情况逐渐转变为供求平衡甚至相对短缺。劳动力无限供给转为有限供给，

必然伴随着工资水平的上涨。

此外，随着老龄人口比重逐渐增加，中国的老龄化问题将全面显现。老龄化问题虽然并不意味着必然导致经济增长放慢，以致陷入中等收入陷阱，但是，如何适应人口结构变化，改变发展方式，特别是在制度方面，及时推动有关的制度改革和战略调整则成为重要挑战。

4. 公共服务发展滞后，社会风险逐步加大

与我国经济快速持续发展相比，社会公共服务发展明显滞后。近年来，由于社会事业与经济建设不匹配，居民收入增长赶不上 GDP 增长，民生改善远远落后于经济发展，百姓普遍感觉“幸福指数不够高”，教育、医疗、社保、城市住房等问题亟待解决。

从社会方面看，中国面临的主要威胁，一个是收入分配失衡，贫富差距加大，导致了人们的仇富和仇官心理，容易导致诸如社会动荡等社会问题。另一方面，城市发展贵族化形成的城乡“新二元结构”引发的“城市病”问题。许多进城打工者实现了职业转换、地域转移，却未能实现身份的转变。一些农民在城市打工多年，举家进城却扎不下根，在城市内形成了城乡二元结构，即有籍市民和无户籍农民工。这些被城市化的无户籍农民工面临高房价、就业难、看病贵以及教育、养老、生活环境等诸多城市化陷阱，由于向上流动路径狭窄，不同人群进入不同发展通道，进而导致阶级固化，人群结构代际分化，底层、中层、下层阶级分化也加剧，成为影响社会稳定的巨大隐患。

5. 政治体制滞后，社会腐败问题亟待消除

在强国家—弱社会体制下，社会本身对国家财富的集中缺乏足够的制衡能力，官僚腐败与一部分官员反法制的自利行为，难以通过社会制约来纠正，久而久之，导致行业垄断和寻租腐败，这就是所谓的腐败困境。无论是发达国家还是发展中国家、大国还是小国，因为腐败困境导致政权更迭，从而使社会经济发展陷入泥潭的现象屡见不鲜。

中国社会科学院研究员张卓元曾坦言，中国实现可持续发展的最大威胁来自于权力与资本的结合，即腐败问题。中国由于政治体制改革滞后，国家官员或机构利用政府强大的能力与垄断利益集团结成权钱交易的互利关系，并从中获取巨额利益，这一现象已经引起百姓对政府公信力的怀疑。同时，腐败犯罪具有隐蔽性和欺骗性，腐败正在向社会蔓延，涉及层面不断扩大，并与社会不公平问题一起，成为影响社会稳定的新的不稳定因素。

（二）中国经济跨越“中等收入陷阱”的独特优势

与那些经济长期徘徊或增长缓慢的中等收入发展中国家不同，中国目前仍然处于高速经济增长的过程中，经济发展中虽然存在着很多矛盾，但中国保持平稳较快增长的基本条件并没有发生根本的变化，跨越“中等收入陷阱”有独特优势。

1. 经济优势

经济优势主要体现在：一是从经济发展阶段性特征看，我国正处于工业化和城镇化发展的加速期，具有克服“中等收入陷阱”的天时。二是从我国与世界的经济联系看，我国具

有大国开放型经济的明显优势,包括市场回旋余地大、产业抗冲击能力强、社会抗压能力强等。三是从经济运行和发展的实践看,我国可以保持较长一段时期的经济平稳增长。

2. 政治优势

政治优势主要体现在:一是中国具有独立自主的国家决策能力。面对来自外部主要是西方大国的各种压力,中国政府从来不会屈服,而是根据中国的国家利益作出决定。二是党和国家领导人有强烈的危机意识和忧患意识,高度重视在中等收入阶段所遇到的新问题、新矛盾、新挑战。三是具有坚持和完善中国特色社会主义制度体系的制度优势。新中国成立后,经过长期探索,党带领和团结全国各族人民确立了中国特色社会主义制度体系。这一制度体系符合我国国情,顺应时一代潮流,集中体现了社会主义的本质要求,集中体现了中国特色社会主义的特点和优势,在保障和推进中国特色社会主义伟大事业中已经并将继续显示出强大的生命力和巨大的优越性。

3. 全球治理中的话语权优势

我国在全球治理中的话语权增加是一个必然趋势。2010 年中国 GDP 为世界第二,外汇储备世界第一。中国可以利用后危机时代的新契机,更加主动地融入全球化,参与全球治理,把握新一轮全球化中的主动权,把握国际经济结构调整的先机,争取在全球经济秩序中的主动权,实质性地提高国际竞争力,这也是一般发展中国家所不具备的。

(三)中国经济跨越"中等收入陷阱"的路径选择

虽然我国具备上述三方面的有利条件,但并不意味着我们就可以高枕无忧,实现顺利跨越,也并不意味着这一目标会自动地实现,或轻而易举地实现。使我国陷入"中等收入陷阱"的诸多诱因中,从深层原因看,主要还是与经济发展方式转变滞后紧密相关。要想成功跨越"中等收入陷阱",关键出路在于加快转变经济发展方式。

1. 加快实现经济增长动力的转换,确保经济持续增长

中国未来的发展要从"两个过度依赖"转变为"两个依靠",即从过度依赖出口和投资,转化为依靠消费和自主创新,这是加快转变经济发展方式的需要,也是跨越"中等收入陷阱"的关键举措。为此,需要做到以下几点:一是坚持内需为主,把扩大消费作为经济增长的新引擎;二是更加重视自主创新和能力建设;三是大力发展民营经济,激发创业、创新、创富的微观动力。

2. 大力营造加快经济发展方式转变的良好社会环境,以稳定保转变

首先,要缩小贫富差距,强化社会流动。应以促进劳动收入的最大化为根本依据,深化收入分配制度改革,提高劳动所得在初次分配中的比重,进一步降低基尼系数。在此基础上,壮大中间阶层,形成 6 亿中等收入群体,初步形成两头小中间大的"橄榄型"社会结构新格局。多创造底层社会成员向上流动的机会,让弱势群体不被边缘化,提升全民的幸福指数。在城镇化进程中,积极推动城乡基本公共服务均等化,让进城农民"市民化"。

社会阶层结构的四种类型
当今世界社会阶层结构主要有四种类型： ——第一，“哑铃型”结构。收入分配严重不平等，出现了暴富与贫困共存的严重的两极分化现象。 ——第二，“金字塔”结构。即高收入阶层所占比重最小，中等收入阶层次之，低收入阶层所占比重最大，这是许多落后国家较普遍的一种分配结构。 ——第三，“倒金字塔”结构。即高收入阶层所占比重最大，中等收入阶层次之，低收入阶层所占比重最小。这种收入分配结构仅存在于少数发达国家。 ——第四，“橄榄型”结构。即中等收入阶层成为收入分配结构中的主体，高收入阶层与低收入阶层所占比重都较小。

资料来源：李炳炎，方竹正．走向共同富裕的理性思考与对策选择[OL]．人民网，2006-07-17.

其次，要创新社会管理，化解社会矛盾。强化政府的社会管理和公共服务职能，提高服务型管理能力。发挥人民团体、基层自治组织和各类社会组织的协同作用，广泛动员和组织群众依法有序参与社会管理，创新社会管理机制，形成社会管理和服务合力。加强与完善党和政府主导的维护群众权益机制，形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制和权益保障机制。

3. 扎实推进政治体制改革，夯实加快转变经济发展方式的体制机制保障

中国当前面临的最大威胁来自权力和资本的结盟，应当尽早推动以行政体制改革为中心的政治体制改革。要加快政府职能转变，尽快实现从经济建设型政府向公共服务型、社会管理型政府转变；要完善官员政绩评价体制，尽快改变地方政府政绩考核的“指挥棒”，上级政府对下级政府不再考核GDP，将地方政府从GDP增长竞赛中解放出来，转向公共服务和福祉提升的竞赛；要建立和完善对行政权力的制约与监督机制，坚持依法行政和“透明”行政，不仅要加强权力机关、行政监察机关、司法机关等部门机关的职能监督，而且要形成包括群众组织、新闻媒体以及公民个人监督在内的广泛社会监督机制。在推动上述改革的基础上，特别要通过深化改革，建立反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的资源要素价格形成机制，建立严格的政府投资审批和责任约束制度，消除政府扩张投资的冲动，改革和建立有利于发展方式转变、科技进步和资源能源节约的财税制度，完善财政预算制度，推进预算公开透明，把公共资金的来源、分配、管理、使用、审计等情况置于群众和社会监督之下，创造有利于经济发展方式转变的体制机制保障。



问题思考

1. 改革是中国最大的红利，关键在于牢牢抓住“基于、潜力、红利”这六个字。这段表述的具体内涵是什么？

2. “橄榄型”分配格局的具体内容是什么？这一分配格局的形成，对中国社会经济将产生怎样的影响？

3. “中等收入陷阱”的根源性问题是什么？



参考文献

[1] 张高丽. 以经济体制改革为重点全面深化改革[N]. 人民日报,2013－11－20.
[2]《中国特色社会主义理论与实践研究》编写组. 中国特色社会主义理论与实践研究[M]. 北京:高等教育出版社,2012.
[3] 叶庆丰. 中国特色社会主义理论前沿问题研究[M]. 北京:人民出版社,2012.
[4] 中国(海南)改革发展研究院. 未来10年的中国[M]. 北京:中国经济出版社,2012.
[5] 迟福林. 改革红利[M]. 北京:中国经济出版社,2013.
[6] 汪伟. 解读"十八大"报告[J]. 新民周刊,2012－11－24.
[7] 王仕军. 跨越"中等收入陷阱"与加快转变经济发展方式[J]. 理论学刊,2012(6).
[8] 刘伟,蔡志洲. 十八大两个"翻一番"意味着什么[J]. 社会观察,2012(12).
[9] 梁理文. 为什么要努力实现"两个同步"[N]. 南方日报,2013－1－17.
[10] 周鹏."四化同步"勾勒发展新路径[J]. 上海信息化,2013(4).



资料链接

链接一实行社会主义市场经济是我国经济体制改革的必然选择

党的十一届三中全会以来,我们党总结国内国际正反两方面的经验,以巨大的政治勇气、理论勇气、实践勇气推进经济体制改革,打破了传统的计划经济体制,创造性地在社会主义条件下实行市场经济,为中华民族的伟大复兴带来了强大动力和巨大活力。回顾这段波澜壮阔的历史,重温对改革道路必然性的认识,总结长期积累的宝贵经验,对我们凝聚共识,续写改革开放新篇章具有重要意义。

一、在30多年的改革探索中,我们摆脱传统思想观念的束缚,大胆进行理论和实践创新,成功实现了从高度集中的计划经济体制转向充满活力的社会主义市场经济体制的伟大变革,极大地解放和发展了社会生产力

在社会主义条件下发展市场经济,是前无古人的伟大创举。新中国成立后,我国在很长一个时期内实行计划经济体制。随着实践的发展,计划经济体制的弊端越来越明显,越来越不适应生产力发展的要求,改革势在必行。1978年,我们党作出了把工作重心转移到经济建设上来的历史性抉择,坚决果断地实行改革开放。经济体制改革的指导思想,经历了"计划经济为主、市场调节为辅"、"公有制基础上的有计划的商品经济"、"国家调节市场,市场引导企业"、"逐步建立计划经济同市场调节相结合的经济运行机制"等阶段,市场取向的改革日益得到明确。1992年初,邓小平同志在南方谈话中指出,计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义,市场经济不等于资本主义,计划和市场都是经济手段。这一重要论述,解除了人们对市场经济的种种疑虑。社会主义市场经济理论,是对社会主义本质认识的飞跃,成为马克思主义中国化的突出成果,是对马克思主义经济理论的重大发展。此后不久,党的十四大明确将建立社

会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的目标。

30多年来，我国社会主义市场经济体制不断完善，取得了前所未有的巨大成就。一是社会主义初级阶段基本经济制度已经确立。所有制结构从全民所有制经济和集体所有制经济占绝对优势，到逐步形成以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的格局。毫不动摇地巩固和发展公有制，积极推行公有制多种实现形式，通过深化改革提高国有经济的控制力、影响力。毫不动摇地鼓励、支持和引导个体、私营等非公有制经济发展，非公有制经济的比重大为提高。打破平均主义“大锅饭”，建立以按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度，劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配。二是微观经济主体活力显著增强。大多数国有企业实行股份制改造，建立现代企业制度，转换经营机制，成为自主经营、自负盈亏、自担风险的市场竞争主体。扩大市场准入，创造公平竞争的市场环境，使非公有制企业快速发展，成为促进增长、扩大就业、繁荣市场的重要力量。三是市场在资源配置中发挥基础性作用。基本建立起以市场形成价格为主的机制，在全部消费品和绝大部分生产资料生产中取消了指令性计划，95%以上的商品和服务的价格由市场决定。劳动力、土地、资本、技术等生产要素市场得到迅速发展，逐步形成了统一开放、竞争有序的现代市场体系。四是宏观调控体系不断完善。通过深化计划、财政、金融、投资等方面的改革，实现了经济管理由直接调控向间接调控为主的转变。主要运用经济、法律手段，并辅之以必要的行政手段，促进经济总量平衡和结构优化，基本形成了开放条件下较为健全的宏观调控体系。五是形成全方位对外开放格局。实施互利共赢的开放战略，从建立经济特区到开放沿海、沿江、沿边和内陆地区，加入世界贸易组织，始终坚持打开国门搞建设，充分发挥两种资源、两个市场作用，积极扩大进出口贸易，吸收外商投资，发展对外投资，形成了全方位、宽领域、多层次的对外开放格局，开放型经济水平不断提升。

建立和完善社会主义市场经济体制，极大激发了经济社会发展蕴藏的巨大潜力，使我国现代化建设取得巨大进步。30多年来，国民经济保持了高速增长，经济总量跃升到世界第二位，创造了世界经济史上的奇迹；人均GDP超过6 000美元，进入中等收入国家；我国已成为全球第二大贸易国和第一大出口国，第二大吸引外资国和重要的资本输出国，外汇储备世界第一。财政收入从1978年的1 100亿元增加到2012年的11.7万亿元，国家经济调控能力显著增强。交通能源电信水利等长足发展，门类齐全的现代工业体系基本建立，钢铁、煤炭、水泥、棉布等200多种工业品产量居世界第一位。创新型国家建设方兴未艾，取得一批具有自主知识产权的科技成果。人民生活水平大幅度提高，用占世界7%的耕地解决了世界1/5人口的吃饭问题，使近5亿人口摆脱了贫困。经济体制改革也推动了其他领域改革，民主法治、文化教育、社会建设、生态文明等各项事业蓬勃发展。综合国力大幅跃升，国际地位和影响力显著提高，在国际事务中发挥着越来越大的建设性作用，以负责任大国形象展现在世人面前。

二、在这场史无前例的经济体制改革中，我们既没有走封闭僵化的老路，也没有走改旗易帜的邪路，而是创造性地在社会主义条件下发展市场经济，这是我们党准确把握中国社会基本国情和历史阶段、总结国内国际正反两方面经验作出的英明决策

首先，中国特色社会主义道路是近代以来中国社会发展的历史选择。1840 年鸦片战争以来的 100 多年，中国社会积贫积弱、内忧外患、灾难深重。许多仁人志士为救民族于危难，进行了各种各样的探索和尝试。但无论是洋务运动、戊戌变法，还是辛亥革命，都由于不可避免的历史局限性，最终未能改变中国社会的落后面貌。俄国十月革命为中国送来了马克思主义。中国共产党成立后，领导人民经过艰苦卓绝的斗争，先后取得了新民主主义革命和社会主义革命的伟大胜利，并在经历“文革”的曲折和失误后，及时总结正反两方面经验，拨乱反正，作出了改革开放的伟大决策，为实现中华民族的伟大复兴之梦开辟了一条中国特色社会主义的康庄大道。历史经验充分表明，只有社会主义才能救中国，只有中国特色社会主义才能发展中国。这是历史的结论、人民的选择。

其次，实行社会主义市场经济是社会主义本质和党的宗旨的必然要求。邓小平同志指出，社会主义的本质是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。我们党的宗旨是全心全意为人民服务。随着实践的发展，我国原有的计划经济体制越来越不适应社会生产力发展的要求，严重束缚了经济发展的活力，必须进行改革才能进一步解放和发展生产力，不断满足人民群众过上更美好生活的新期待。而要在中国这样一个自近代以来贫穷落后的国家快速发展生产力，最终实现共同富裕，就必须在社会主义建设中吸收借鉴人类文明的一切有益成果，创造出比资本主义社会好得多、快得多的经济发展和社会进步。面对这样一个重大历史课题，中国共产党人坚持解放思想、实事求是，抛弃对社会主义教条式的理解，实现理论突破和创新，创造性地把社会主义的基本制度与市场经济有机结合起来，实行社会主义市场经济，创造了世界上绝无仅有的经济奇迹。

再次，社会主义市场经济的改革方向是由我国现阶段具体国情决定的。我国是一个发展中的社会主义大国，既不能照抄其他国家建设社会主义的模式，也不能硬搬西方资本主义国家发展模式，而必须走适合自己国情的发展道路。我国处于并将长期处于社会主义初级阶段，也就是不发达的阶段。具体讲，中国人口多，底子薄，人均资源少，社会生产力水平比较低。特别是经济发展极不平衡，城乡二元经济结构明显，东部沿海与西部地区发展差距较大。我们搞社会主义现代化建设，如果没有农村的现代化，没有西部地区的现代化，就没有全国的现代化。要在这样一个国家实现现代化，必须依靠社会主义国家的制度优势、政治优势，必须依靠强有力的宏观调控。在这一点，我们始终保持清醒的判断和认识，保证了社会主义现代化建设的大船沿着正确航向和目标前行。

最后，发展社会主义市场经济充分借鉴吸取了世界其他国家经济社会发展的经验教训。一是经济发达国家实行的市场经济。市场经济已有几百年的历史，创造和积累了大量物质财富。一些新兴市场国家也通过市场化改革和经济开放实现了经济腾飞。实践证明，市场经济是人类迄今为止进行资源配置的有效方式，完全可以为我所用。二是苏东剧变的教训。由于实行违背经济规律、高度集中的、僵化的经济体制，导致了生产力受到束缚，经济发展迟滞，人民生活长期得不到改善。这是造成苏共倒台、苏联解体的重要原因，

其惨痛深刻的教训，成为我们的前车之鉴。三是发展中国家普遍出现的“中等收入陷阱”。在战后亚洲、拉美国家的经济发展实践中，仅有少数国家成功突破“中等收入陷阱”，而大多数国家陷入经济发展停滞、贫富差距拉大、社会问题集中爆发的怪圈中无法自拔。这也告诫我们不能一味追求所谓西方式民主和自由主义市场经济，必须发挥社会主义国家的作用和制度优越性。

三、社会主义市场经济改革的伟大实践经历了艰辛曲折，同时也取得了制胜致远、弥足珍贵的经验，成为我们在新的历史时期继续推进改革开放、全面建设小康社会的宝贵财富

一是始终坚持党对改革的领导。回顾中国革命和建设的历程可以得出一个基本结论：办好中国的事情，关键在党。建立社会主义市场经济体制也同样如此。在“文化大革命”结束后的重大历史关头，邓小平同志同中央领导集体一起，以卓越的胆识和巨大的政治魄力，揭开了改革开放的序幕，明确了经济体制改革方向。以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体，开拓创新，构建了社会主义市场经济体制基本框架，确立了我国基本经济制度，提出“三个代表”重要思想，开创了全面改革开放的新局面。党的十六大以后，以胡锦涛同志为总书记的党中央，继往开来，提出科学发展观，社会主义市场经济体制得到进一步发展和完善。在推进改革的每一个重要关头，都是由党中央汇集全党智慧作出事关全局的重大决策。毋庸置疑，党的领导是经济体制改革取得成功的根本保证。

二是始终坚持社会主义与市场经济相结合。一方面，充分发挥市场配置资源的基础性作用，使经济活动遵循市场经济规律的要求；另一方面，坚持社会主义基本制度不动摇，充分发挥社会主义制度的优越性。在实践中，我们既鼓励非公经济的发展、鼓励一部分人先富起来，又通过完善基本经济制度、改革收入分配制度、实施西部大开发战略等措施，促进公有制经济发展，缩小贫富差距，坚持走共同富裕道路。坚持用好政府与市场“两只手”，既充分发挥市场机制的作用，同时又加强和改善国家的宏观调控，以克服市场的自发性、盲目性。所以，从上世纪90年代以来，我们多次成功应对经济过热、通货膨胀、特大自然灾害，克服了亚洲金融危机和国际金融危机的影响，保持了国民经济持续健康发展。

三是始终坚持把“三个有利于”作为改革成败的判断标准。社会主义的本质是解放生产力，发展生产力。发展是硬道理，是解决我国社会主要矛盾和问题的根本办法，是党执政兴国的第一要务。一切改革都应以是否有利于发展社会主义社会的生产力、有利于增强社会主义国家的综合国力、有利于提高人民生活水平这“三个有利于”为根本判断标准。对于在经济发展中对社会主义片面、教条的观念和理解，我们党都作了明确的回答。正是因为有了生产力标准，我们才能大胆地推进改革，扩大对外开放、引进外资，才能在农村实行包产到户和统分结合的双层经营体制，才能在国有企业建立现代企业制度，才能鼓励非公经济的发展，那些有利于生产力发展的经济制度才能在中国成长壮大。实践证明，“三个有利于”是判断改革是非的最根本标准。

四是始终坚持处理好事关改革的重大关系。改革进程中，我们党深刻把握机遇和挑战，正确处理改革发展稳定的关系，注重协调改革力度、发展速度与社会可承受程度的关系，把改善人民生活作为处理三者关系的重要结合点，采取先易后难、由点到面，从局部到

全局、分阶段有步骤循序推进的方法，避免了一些转型国家出现过的经济严重衰退和社会剧烈震荡，使改革开放和经济社会发展取得了世人瞩目的成就。坚持把经济改革同政治社会文化生态等领域改革紧密结合起来，努力做到相互促进、协调推进，形成了"五位一体"的改革总格局。统筹国内国际两个大局，始终把国内发展与对外开放统一起来，以改革促开放、以开放促改革，把中国发展与世界发展联系起来，树立世界眼光，加强战略思维，注重全局谋划。

五是始终坚持尊重人民主体地位。中国特色社会主义是全体中国人民自己的事业，广大人民群众是推进改革开放的主体和根本力量。只有切实发挥人民主人翁精神，保证人民当家做主，共享发展成果，才能使各项改革顺利推进。这也是我们党的宗旨和群众路线的根本要求。我们坚持一切为了群众、一切依靠群众，尊重和发挥人民群众的首创精神，放手让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流。我们贯彻"尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造"的方针，激发出人民群众创业、创新、创造的主动性和热情，形成全民族共同推动改革开放的强大合力。我们着力改善民生，丰富群众物质文化生活，让人民共享发展成果。

习近平同志指出，"无论搞革命、搞建设、搞改革，道路问题都是最根本的问题。30 多年来，我们能够创造出人类历史上前无古人的发展成就，走出了正确的道路是根本原因。现在，最关键的是坚定不移走这条道路、与时俱进拓展这条道路，推动中国特色社会主义道路越走越宽广"。历史和实践反复告诉我们，中国特色社会主义是建设社会主义现代化的成功之路，是实现中国梦的必由之路。展望未来，我们要在中国共产党成立一百周年时全面建成小康社会，在新中国成立一百周年时达到中等发达国家水平，都要靠坚持和发展中国特色社会主义不动摇。让我们在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，沿着中国特色社会主义道路，以更宽广的视野、更大的魄力，集中智慧和力量，进一步完善社会主义市场经济体制，不断开创社会主义现代化建设新的未来。

（摘自《求是》　作者：曾培炎）

链接二：　专访国务院发展研究中心研究员吴敬琏：社会主义市场经济体制即是经济改革的顶层设计

中国经济谋变

"为什么加快转变经济发展方式会成为未来发展的主线?"国务院发展研究中心研究员吴敬琏在接受本报记者采访时表示，因为现有的增长模式的弊端凸显，造成资源枯竭、环境破坏、腐败蔓延、贫富分化、货币超发和流动性泛滥等一系列经济社会问题。

吴认为，宏观经济两难困境下，一方面要采取稳健灵活的短期政策维持宏观经济稳定，另一方面把主要注意力放到解决长期发展的问题，加快向现代经济增长模式的转型。

"而转型能否成功，则有赖于能否形成新的改革共识，加快全面改革，打破束缚生产力发展的体制性障碍，建立有利于发挥创新精神的体制机制。"吴指出，这种"新改革共识"不是另起炉灶，而是在我们原来改革共识的基础上存利去弊，向前推进。

如今,2012 年已经接近尾声,离实现在 2020 年建立比较完善的社会主义市场经济体制的目标还有七年多一点的时间,基本上到"十三五"就要完成这一目标,任务重,时间紧迫。

为了实现这一设想,吴敬琏认为除了要尽快形成改革共识,在改革策略上,要更加重视社会主义市场经济体制的顶层设计和总体规划,并注意与从下而上的改革试验结合起来,实现顶层设计与基层创新的良性互动。

转变经济发展方式是中国未来发展的主线

《21 世纪》:转变经济发展方式的实质是什么?

吴敬琏:目前对于什么是经济发展方式和为什么要转变"经济发展方式"众说纷纭。近代以来,各国经济增长模式可以区分为两种基本类型:一种是主要靠资源投入(包括投资和劳动力投入)驱动的增长,另一种是靠效率提高驱动的增长,也称为现代经济增长模式或集约型增长模式。转变增长模式或者转变经济发展方式的内容,就是从前一种增长模式转变为现代经济增长模式。

中国为什么要进行经济增长模式的转型?根本的原因,是从第一个五年计划(1953—1957)起,中国就从苏联承袭了斯大林称为"社会主义工业化路线"的西方国家早期经济增长模式。这种增长模式固有的弊病造成经济社会矛盾的日益严重。这些矛盾包括:资源枯竭、环境破坏,腐败蔓延、贫富分化,货币超发、流动性泛滥。

1994 年实施人民币深度贬值和汇率并轨,支持了出口贸易的大发展,一方面使得我们维持了 1990 年代以来的高速增长;另一方面,外汇结余不断累积,中央银行为维持汇率稳定,发行大量货币来购买外汇。货币超发的后续效应显现,通货膨胀压力增加和房地产等资产泡沫成为宏观经济的常态。

中国经济出现的上述问题,在本世纪已经表现得相当突出。且不说股市和房地产市场泡沫的形成,即使滞后期较长的居民消费物价指数(CPI),也从 2007 年第四季度起迅速升高,中国政府不得不从 2008 年二季度起采取紧缩政策,防止恶性通货膨胀的爆发。很快,又遭遇全球金融危机的冲击。2009 年,政府采取了注入海量投资和贷款的措施来"保 8"。2011 年通货膨胀再次抬头和再次实施紧缩政策。

2013 年以来 GDP 增速下滑超出预料。现在许多人呼吁中央银行降低利率,来阻止增长率下滑。其实正像我在两年前已经说过的那样,中国宏观经济政策已经陷入了既不能"紧"又不能"松"的两难困境。只能采取标本兼治的"两手对策",一方面采取稳健灵活的短期政策(财政和货币政策),维持宏观经济不致发生严重通胀或经济崩盘;另一方面把主要注意力放到解决长期发展的问题,即实现经济发展方式的转型上。

中国宏观经济出现的问题,与一些东亚国家和地区十分相似。日本、韩国、"台湾"、马来西亚等东亚经济体通过投资拉动和出口导向,曾经取得了二十来年高速增长的优良成绩,但在长期执行出口导向型政策后,几乎无一例外地出现了宏观经济大问题。在危机发生后,东亚各经济体表现各异。其中,韩国在亚洲金融危机中虽然受到比较严重的冲击,但是他们一方面通过短期政策来稳定宏观经济,一方面采取了坚决的改革措施,提高国民经济的整体效率。现在韩国企业的竞争力和技术创新都达到了世界级水平。

这几年中国的中央银行和财政部门尽其所能,采取灵活的宏观经济政策保持经济稳

定，相当不容易。但是我们必须清醒地认识到，短期稳定政策不能解决根本问题。经济经常处在非常紧张的状态，稍有闪失就会出现像日本一样的泡沫破裂的大危机。而日本1990年泡沫爆破时已经是一个高收入的发达国家了，中国的底子还很薄，人民平均生活水平还很低，一旦出事，后果不堪设想。所以，根本的出路还在于解决增长模式的问题，或者如"十二五"规划讲的，"确保转变经济发展方式取得实质性进展"。

转变经济增长方式的主要障碍

《21世纪》：至今转变经济增长方式的结果并不理想，您认为，为何会出现这种问题？

吴敬琏：首先，是因为存在认识方面的障碍。在改革开放前的30年，中国的经济增长几乎全部都是由大规模的投资支撑的，因为按照斯大林钦定的"马克思主义再生产基本原理"，积累（投资）是扩大再生产即经济增长的"唯一来源"。

虽然每一次增长的"大跃进"，都带来了大灾难，但直到现在，许多人仍然认为大规模投资支持GDP高速增长符合马克思列宁主义的"科学原理"。

其次，是因为存在体制方面的障碍。在讨论"十二五"规划的时候，曾经把转变经济增长方式遇到的体制性障碍，归纳为四条：第一，政府保持着对一些重要资源（如土地、银行信贷）的配置权利。第二，GDP增长作为干部业绩主要的标准。这两条加在一起，使得各级政府官员努力运用掌握资源的能力营造GDP增长政绩。第三，现行财税体制使各级政府官员必须去追求GDP。从财政收入看，一半的财政收入是来自生产型增值税，而生产型增值税的增长又在很大程度依赖于物质生产部门GDP的增长；从财政支出来看，很多应该由中央支出的责任（在中国叫做"事权"）都下放给了地方政府，各地地方政府必须努力筹钱才能够承担起他的支出责任。结果，地方政府必须努力提高GDP的增长速度。第四，从计划经济沿袭下来的生产定价制度通常人为压低生产要素价格，助长了浪费资源、破坏环境的行为。

改革开放以后，中国经济在提高效率方面取得了一定的进展。除投资外，中国过去30年的经济增长还得益于以下因素：改革开放解放了民间创业的积极性；改革推动的城市化使大量原来低效利用的劳动力和土地资源得到更有效率的运用；通过对外开放和引进国外先进装备和技术，迅速缩小了与发达国家的技术差距，提高了生产效率。

这种情况，可以概括为资源投入和效率提高双重驱动，其中效率提高对经济增长的贡献在20%左右。与改革开放前的情况相比较，这自然是很大的进步。但是我们也要认识到，这种进步是有局限性的，而且效率提高的某些源泉，正在走向枯竭和消失，必须找到新的增长源泉，才能保持经济增长的好势头。

通过30多年的改革开放，中国制造业技术水平与发达国家的差距大大缩小了。然而，当中国产业的技术水平愈是接近外国产业技术的一般水平，中国企业靠进外国装备和技术实现所谓"适应性创新"的空间就愈小。如果不能靠原创性的创新跟上世界上你追我赶进行创新的步伐，中国企业就无法保持自己的发展势头。

改革开放以来效率提高的另外一个因素，即劳动和土地资源由于产业结构转换带来的效率提高，也发生了很大的变化。就以劳动力从低效产业到高效产业的转移，即获得所谓"人口红利"而论，由于农村富余劳动力无限供给的局面正在消失，要继续通过农村富余

劳动力向城市工商业转移来提高效率的潜力已经不大。而且,随着劳动力供应趋紧和劳动者工资的提高,简单加工业的低工资成本优势也将风光不再。

总之,我们已经不能指望继续沿用前30年的老办法来提高经济效率了。据一些经济学家报告,近年来效率提高对于我国经济增长的贡献不升反降,就是上述问题已经出现的明证。在中等收入的发展水平上,如果找不到新的推动经济增长的驱动因素,我们就可能会掉进所谓的"中等收入陷阱"。

用改革推动发展转型和产业升级

《21世纪》:实现从适应性创新到原创性创新的转变对我国的经济转型至关重要,那么在这一转型过程中政府应当扮演什么角色?

吴敬琏:过去我们常说,由于中国缺乏技术人才、缺乏技术积累,经济增长方式只能十分粗放。但经过30多年改革开放,情况已经发生了巨大的变化。中国受过训练的技术人才数量目前已经居于世界第一位。技术发明也数量众多,而且有些发明已经接近甚至突破世界前沿。现在的问题在于,新技术的产品化、产业化步履维艰,许多新技术死在摇篮之中,即使勉强转化成了产品,企业也长期做不大,新技术拖成了旧技术,企业也成了"小老头树"。症结在于缺乏有利于创新和创业的体制机制环境。

现在政府需要主动改变自己的行为方式。首先要牢牢树立"创新的主体是企业"的观念,不要去插手自己不该管,也管不好的事情。同时,要把注意力转向自己应当管的事情,并且把它们管好。其中,首要的是为企业的经营活动提供良好的法治环境,搭建公平竞争的舞台。在这个方面,政府可以起到很好的作用,也可以起不好的作用。创新的动力来自企业对社会的贡献和得到的回报的一致性。政府对少数"重点企业"的政策倾斜,往往损害了众多一般企业创新的积极性。

对于创新,需要做更宽阔的理解,不要一提创新,就想到高技术的革命性突破,或者"战略性新兴产业"拔地而起。制度创新、管理创新、经营模式创新等等,也都是重要的创新方式,可以直接带来利润。

正如前面说道,目前的生产力发展在内还面临着诸多体制性障碍,而言要打破"诸多体制性障碍",唯一的办法是切实推进经济、社会、政治、文化等方面的体制改革。所以"十二五"规划指出:"改革是加快转变经济发展方式的强大动力,必须以更大的决心和勇气全面推进各领域改革。"只有全面改革才能打破发展转型的"体制性障碍",才能建立有利于发挥创新精神的体制机制。

社会主义市场经济体制即是经济改革的顶层设计

《21世纪》:在"十二五"规划中,国家明确提出要更加重视改革顶层设计和总体规划。现在为什么要更加重视改革顶层设计?

吴敬琏:中国改革在上世纪80—90年代是做出过顶层设计的。不过,当时不叫"顶层设计",而叫"目标模式",即"社会主义市场经济体制"。现在再次提出"要更加重视顶层设计",原因可能有二:一是现在不少人认为中国改革从来没有明确的目标,一直都在"摸着石头过河";二是近年来有些人摸到了另一块"石头",要求采取有别于市场经济的另一种"顶层设计"。



《21世纪》：那么如何理解前30年我们设定的顶层设计？

吴敬琏：在中国改革开放初期，陈云和邓小平都提出过，中国改革要"走一步、看一步"，"摸着石头过河"。他们是在什么样的历史背景下提出这一口号的呢？那是在"文革"浩劫之后，社会濒临崩溃的边沿，亟需采取措施挽救这个国家。但中国理论界已经和世界隔绝了几十年，进行根本性的改革缺乏必要的理论准备，不知道应当如何着手，所以只好"走一步、看一步"，"摸着石头过河"。当时中国政府派出了许多代表团到国外参观访问，了解别国的经验。当时最有吸引力的是东亚国家和地区，如日本、"四小龙"的经验。

但到上世纪80年代中期，就发现经济体制是一个繁杂的大系统，只进行这样局部的、枝节的改革，而没有明确的目标模式和系统设计是不行的。1984年召开的中共十二届三中全会通过《关于经济体制改革的决定》，提出中国经济改革的目标是建立"社会主义有计划的商品经济"，初步确定了中国改革的"顶层设计"。不过，"有计划"和"商品经济"之间是什么关系，"社会主义有计划的商品经济"除了《决定》里讲到的企业自主经营、自负盈亏和价格要反映供求两个特点之外，具体是怎样的系统，也并不十分清楚。所以，在"顶层设计"（目标模式）明确以后，还需要"从上到下"地制定改革的总体规划。

1986年，国务院组织制定了一个价、税、财、金、贸配套改革的总体规划，准备在1987年推出，但后来整个改革因故被搁置了。经过1989—1990年的曲折，1990年12月和1991年3月，邓小平在和一些领导人的谈话中，两次提出"社会主义也有市场经济"、"市场经济不等于资本主义"的意见。中央支持改革的领导人根据邓小平的这个提示，花了很大的工夫去研究改革的目标模式问题，对市场经济通过什么样的体制和机制去实现资源的有效配置，进行了深入具体的研究。在深入研讨的基础上，江泽民总书记1992年6月9日在中央党校发表讲话，讲到当时关于建立新经济体制问题的三种意见，他"比较倾向于使用'社会主义市场经济体制'这个提法"。

这一讲话的精神为1992年10月的中共十四大所采纳，大会决议明确："我们要建立的社会主义市场经济体制，就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。"这样，就确立了改革的目标模式，即顶层设计。

接着，就开始进行市场经济改革的总体规划。1993年11月中共十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《50条》）。这个决定，对市场经济各个子系统，包括财税体系、金融体系、外贸体系和外汇制度、社会保障体系、国有经济等子系统的改革方案，各个子系统改革之间的配合关系和时间顺序，做了较为细致的安排。从1994年开始，中国根据《50条》的规划进行了大改革。除此之外，1997年中共十五大关于调整和完善所有制结构的总体规划也有重要意义。这些规划的发展，有利于国力的增强，有利于人们生活水平的提高，都可以而且应当充分发展。

当然，20世纪末建立起来的这个框架仍然是初步的。正如2003年中共中央十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出的，现有体制在许多重大方面"还不完善"，"生产力发展仍面临诸多体制性障碍"，需要通过进一步的改革使之逐步完善起来。

开创改革发展新局面

《21世纪》：有人提出了与社会主义市场经济相对立的另外一种"顶层设计"。那么您

怎么看待另一种顶层设计?

吴敬琏:在改革开放过程中,市场化的经济改革和法治化、民主化的政治改革就不断受到来自支持旧体制和旧路线的人们质疑。21世纪初期以来,随着改革的停顿不前,寻租活动不断强化,贫富差距不断拉大,更为一些人利用民粹主义和民族主义的口号忽悠公众,提出另一种“顶层设计”提供了机会。

比如,一些人把以“强势政府”控制社会为主要特征,依靠巨型国企和天量投资实现GDP高速增长的经济模式提到“中国模式”的高度,声称由于这种模式能够集中力量办大事,使得“高铁建设”和一些地方超高速增长等“奇迹”能够被创造出来。

这种模式,实质上是政府主导资源配置和社会活动、压制市场作用和社会发展的国家资本主义模式。这种模式前几年声势显赫,对我国经济改革和政治改革造成很大的威胁,但近来却显出颓势,因而出现了重振改革势头和形成新的改革共识的可能性。

之所以能够做出这样的判断,主要有两方面理由:一、通过近几年的理论探讨和对历史经验的总结,越来越多的人认识到,在有着长期专制主义传统的中国,“国家资本主义”大半会演变为“权贵资本主义”。二、一度被吹捧入云的某些“奇迹”真相正在逐步暴露,这使人们懂得靠“强势政府”、垄断国企和天量投资支撑的超高速发展和短期“政绩”,到头来,只是肥了一小撮贪官污吏,留给国民的则是高额的债务。

近来朝野上下推进改革的呼声高涨,形成“新改革共识”有一定可能性。这种“新改革共识”不是另起炉灶,而是在我们原来改革共识的基础上存利去弊,向前推进。

正如“十二五”规划所指出那样,“改革是加快转变经济发展方式的强大动力,必须以更大的决心和勇气全面推进各领域改革”。胡锦涛总书记在2011年庆祝中国共产党建党90周年大会上的讲话也重申坚持社会主义市场经济的改革方向,继续推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制改革,继续解放和发展社会生产力。

《21世纪》:注重改革顶层设计的同时,是否意味着否定从下而上的制度创新和改革试验?

吴敬琏:近几年来,一些地方政府根据本地实际情况和公众的呼声,已经在市场经济顶层设计的框架内采取了主动行动,进行了不少积极的改革探索。比如:从2010年开始,上海市国资委开始进行行业调整收缩的工作,计划用3年时间把国有资本涉及的行业由79个减少到54个。广东省2011年的民间组织无主管设立改革和2012年的简化商事登记制度改革,都是具有全局意义的改革探索。

对于地方政府的改革探索和广大群众的改革倡议,我们应当热情支持,认真研究。对于已有的改革试验,应当及时总结,适时调整,兴利除弊,加以推广。只有把科学的顶层设计和基层创造结合起来,实现它们之间的良性互动,才能顺利地开创改革发展的新局面。

(摘自《21世纪经济报道》 作者:王尔德)

链接三: 负面清单:正面破题职能转变

1. 开放程度不如预期?

上海自贸区的“负面清单”共有89个大类,419个中类,1069个小类,共190条管理措

施。这份"负面清单"甫一推出，就受到各方高度关注，许多人都拿着"清单"来到企业注册登记现场，寻找投资创业的机会。

所谓"负面清单"，相当于投资领域的"黑名单"，列明了企业不能投资的领域和产业。在这个名单之外，"法无禁止即可为"，对"负面清单"之外的领域按内外资一致的原则，将外商投资项目由核准制改为备案制。

在探索"负面清单"管理之前，我国对包括外商在内的投资行为，采取事前审批的制度。有人说，在某些领域，审批比计划生育还严，不但管"能不能生孩子"，"什么时候生、生男还是生女"也给规定好了。

上海市政府副秘书长、上海自贸试验区管委会常务副主任戴海波说："'负面清单'的设立，使过去一些桌面之下的'潜规则'都成为台面以上的'明规则'，既与国际惯例接轨，又有效增强了行政的公开透明度，减少了行政成本和寻租空间。"

但是，18 个门类、1069 个小类，厚厚的一沓清单，并不被所有人叫好。外界有舆论认为，开放程度不如预期，吸引力不足。《华尔街日报》的文章说，上海自贸区不会是扩大改革的试验，而是"政府在演练尽可能小规模的改革"。日本《读卖新闻》预言，大型国企势必采取集团性抵制，中国能否大刀阔斧地改革"仍是未知"。



上海自贸区负面清单

戴海波并不认同这种观点。他说,“负面清单”大约占整个产业小类的17.8%。也就是说,超过80%的外商投资项目将由核准制改为备案制。

商务部新闻发言人沈丹阳在谈及这份清单时也表示:“从这个‘负面清单’中可以看出,涉及国民经济行业分类的大多数领域对外商投资准入是充分开放的。试验区选择扩大对外开放的领域包括金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务以及社会服务等领域。对这些开放的领域,除银行业机构、信息通信等列明服务之外,暂停或取消投资者资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施。”

“清单还会根据外商投资法律法规和自贸区发展需要适时调整,这样的开放程度已经是很高了,前所未有。”沈丹阳说。

实际上,将“负面清单”细化到小类,可能看起来会有些长,但事实上这样开放度更高。有专家指出,比如钢铁,若把这个大类列入“负面清单”,看起来虽然短,但整个领域的投资都要核准。如果把钢铁业的若干小类列入清单,看起来虽然长了,但投资这些小类以外的领域非常方便。

更何况,“负面清单”目前还在探索阶段,它本身就是个实验工具。一切才刚刚开始。

戴海波也坦言,这是中国第一次制定“负面清单”,“经验不足,还是个小学生”。这次发布的是2013版“负面清单”,今后可能根据实际运行情况,发布2014版、2015版“负面清单”,不断地进行完善。

2. 探路与控险如何把握?

“负面清单”制度在国外尤其是很多发达国家早已盛行。德国的处方管理、瑞士的金融管理、澳大利亚的环境保护管理以至于印度的税收管理,都使用了“负面清单”的管理模式。美国与别国签署投资协定时早已引入准入前国民待遇和“负面清单”,多年来在帮助美国吸引外资方面作出特殊贡献。

实际上,2013年举行的第五轮中美战略与经济对话的一项重要成果,就是双方同意以准入前国民待遇和“负面清单”为基础进行投资协定的实质性谈判。

许多学者认为,对中国而言,“负面清单”管理是改革开放的一个新举措,“法无禁止即可为”,这体现了与时俱进的开放精神,将大大释放企业投资的活力。但是,其带来的挑战也是巨大的。在金融、航运等诸多服务业领域,我国的发展较国际先进水平有相当差距。有人担心,实施这种制度将打击国内竞争力较为薄弱的产业。

之所以上了“负面清单”,是因为这些领域的开放有风险。所以,长长的“负面清单”上,说到底其实只有一项,那就是“风险”。

自贸区既要探路,又要控险。专家指出,上海自贸区是在寻找一张实现中国经济奇迹“第二季”的行动路线图。很多改革意义重大但无前例可循。以金融市场化为例,利率、汇率和资本管制扭曲要素价格,改革呼声早已有之。然而,资本跨境自由流动有助于人民币国际化,但鉴于境内外利差较大,如不能有序开放致使套汇盛行,中国的金融稳定性将受威胁。对于这项复杂改革,决策层会选择审慎推进不难理解。

1997年金融危机后,韩国推动缺乏竞争力的金融机构进行破产重组,并利用外资推行金融体系改革,总体上较为成功,但当时政府行为过于强力,又疏于与社会沟通,造成政

府与企业间的不信任，催生韩国的罢工文化，政府与市场的关系仍难理顺。

上世纪80年代末，阿根廷经济陷入滞胀，采取了激进的新自由主义改革方案。虽然经济活力被激发，但由于缺乏有效监管，致使金融泡沫积累并在2001年破裂。此后政府决定重新介入，在2008年后又出现过度管制的迹象，其负面效果最近几年已有显现。这种在经济管理模式上的大幅摇摆，最终伤害了阿根廷经济的可持续性。

两个国家的经验表明，处理好"干预"与"放权"的关系并非易事，协调"有形"之手和"无形"之手必须在实践中不断寻找平衡。

实际上，事后监管能力上去了，"负面清单"才能、也才会相应减少，"监管"和"放权"其实是一组辩证关系。上海市政府参事室主任王新奎表示，"负面清单"不是说不管，它后面的监管应该非常强，就是刚出现的新行业，也有办法监管。试验区设立后，一定要注重监管能力的提高。只有事后监管有信心了，很多事前审批才能取消。

3. 政府职能转变能突破吗？

上海自贸区获批消息传出后，一些人来问自贸区是怎么回事，当得知这主要是制度创新，而不是政策优惠时，就失望地走开了。

为什么会这样？是对制度创新不感兴趣吗？其实，我们的企业、我们的政府在观念上，还没有真正理解制度创新的重要意义，没能理解"负面清单"制度能够带来什么。

"一放就乱、一乱就收、一收就死"，人们曾经这样描述行政体制改革时常遭遇的困局。"负面清单"制度能破解这个难题吗？

变化已经开始了。

在上海自贸区内，企业注册时间从目前全国平均的29天缩短到4天。注册一家企业，除了营业执照，完成备案的时间甚至只要半个小时，因为只需要查一查在不在"负面清单"里。上海市发改委一名官员说："自贸区获批时，好多人来打听到区内办企业应该找谁。其实，自贸区推进简政放权，很多东西根本不用找人批。"

一个值得注意的现象是，从综保区管委会整合成自贸区管委会，管理的层级提高了、难度增加了，管理的机构却减少了。此前，上海综保区管委会由9个内设机构和3个驻区办事处组成，新成立的自贸区管委会却由"9＋3"合并为"7＋3"。"将多种内容有联系的事务交由单个部门管辖，最大限度避免职能交叉、多头管理，提高行政效率，降低行政成本。"上海自贸试验区管委会副主任简大年说。

上海自贸区重在"松绑"，而非"赠礼"。总体方案几乎没有提及可能给予企业的优惠政策，而以大量篇幅阐述加快政府职能转变、减少审批、改进监管模式的设想。

王新奎指出，过去，打着"宏观调控"旗号的审批手段无孔不入。由此带来严重问题：资源错配，谁拿到政府批条，谁就容易获得银行贷款；宏观调控边际效率下滑，很多过剩产能其实是"批"出来的；还有权力寻租、腐败频发等。"可以说，传统的审批制已成为中国经济转型升级的拦路虎。"

"负面清单"的管理制度，一不是直接的优惠政策，二又不肯完全放开准入，这么"纠结"，到底是什么意思呢？新一届政府曾提出，"该放的坚决放开到位，该管的必须管住管好"，其实就已经给出了答案。

人们终于发现，像以前那样开出一大单子优惠政策，或者不负责任地撒手放开清单，都不是真正意义上的政府职能转变，难以面向未来。从探索"负面清单"管理，到强调事中、事后监管，主要设计都指向一个中心：重新界定政府与市场的关系，寻求转变政府行政和宏观经济管理职能的可靠路径。这不仅与中国新领导层简政放权、激活市场的思路一脉相承，更是对接国际高标准投资和贸易规则体系的必由之路。

但是，自贸区方案给出的时间很紧。方案里说："力争经过两至三年的改革试验，建设具有国际水准的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区。"

两三年时间会过得飞快，看来我们并不想"过渡"得太久。

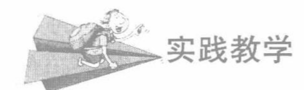
4. 国外"负面清单"用在哪？

德国：处方管理当中就明确规定有些药物属于不能报销的"负面清单"范围。一旦上了这一清单，在本国各个辖区都严格执行。

瑞士：金融监管部门就在官方网站上设有"负面清单"一项，指的是那些未得到监管部门批准从事一定业务的金融机构的名单。有了这项名单，可以帮助投资者擦亮双眼，在做出投资选择时多一些理性的参考。

澳大利亚："负面清单"和"正面清单"指引同时被列在"低碳农业倡议"的显著位置，成为澳大利亚政府应对气候变化方案中的重要组成部分。

（摘自《光明日报》 作者：陈恒）



实践教学

1. "农民工子弟的中国梦"调研问卷：调研镇江农民工子弟学校，就城市二代移民的教育、医保、户籍等问题开展深入调查，撰写调研报告。

2. "改革开放这些年"主题展：通过电影展播、图片展览、读书活动的形式，带领学生全面感受改革开放给中国面貌带来的巨大改变和影响。

第五讲　中东变局及其对中国的影响和启示

【教学目的】

中东地区是当今世界矛盾复杂深刻、局势动荡多变、大国利益竞争交汇的重要地区，因其重要的地理位置和战略资源牵动着诸多国家的利益，历来是国际关注的热点和焦点。尤其是2010年底以来，中东地区动荡不安，政局发生剧烈变化，使得这一地区的形势更为世界各国所关注。本讲通过相关内容的讲授，使学生对中东变局的来龙去脉，变局的特点、根源等有一些了解，同时认识到中东变局对中国的影响和启示，进而更加坚定中国共产党的领导、社会主义道路和改革开放的国策。

2010年12月17日，因突尼斯中部城市西迪布吉德一位靠沿街摆水果摊谋生的26岁青年穆罕默德布·阿齐兹遭警察驱逐愤然自焚而死，引发全国性抗议活动，最终迫使本·阿里总统下台。这一事件还成为引发席卷整个中东地区抗议风潮的导火线。随后，埃及、阿尔及利亚、也门、约旦、利比亚、巴林、阿曼、沙特、科威特、叙利亚、苏丹、伊拉克和伊朗等国都不同程度爆发了反政府抗议活动。在外部势力的干预和影响下，中东地区局势陷入严重动荡。在此过程中，阿拉伯国家或通过民众抗议浪潮（如突尼斯和埃及）发生政权变更，或通过外部军事干预发生政权更迭（如利比亚）。中东地区国家政治和地区格局处在深刻的变动与调整之中，其地区影响和国际影响也处在进一步发酵与扩散之中。

一、中东变局的性质和特点

（一）关于中东变局性质的几种观点

中东变局是一场席卷阿拉伯世界的地区性政治与社会运动，是继20世纪五六十年代的阿拉伯民族主义运动、七八十年代的伊斯兰复兴运动之后发生的第二次地区性的政治与社会运动。中东地区形势变化具有时间上的突发性、根源的复杂性、波及范围的地区性、影响的广泛性等特点，目前仍处在瞬息万变的变局之中。当前，国内外学界、政界围绕中东变局的性质存在不少争议。大体说来，有以下几种观点：

1. 民主革命说

这一观点认为,中东变局的性质为"民主革命",或称"茉莉花革命"和"阿拉伯之春"。国外有论者指出,"这是一场民主革命",阿拉伯民众"是在为自由、尊严、公平而斗争,是为了用民主取代各自国家的专制制度而斗争"。当民众抗议"要求当权者立即下台,用一个全新的政治制度取而代之,这种'抗议'就成为一种革命"。国内也有学者认为,"这是一次以实现'政体'转变为目标的'阿拉伯革命',即从一党专政和一人独裁的政治体制转变为多党选举执政的民主体制"。

2. 起义和暴动说

此类观点认为阿拉伯抗议浪潮并非革命,更不是民主革命,它们只是形态各异的起义和暴动。有分析指出,"这不是革命,更像是暴动,如果愿意也可以称作起义"。"所谓的'阿拉伯之春'包含了各种类型的示威活动",但"并非所有示威活动都属于革命,并非所有革命都是民主革命"。

3. 政治危机说

此类观点认为,中东变局是"波及中东广大地区,具有多米诺骨牌效应的一系列政治危机",具体表现形式有三种:第一,民众集会和示威游行;第二,带有宗教色彩的政治抗议和宗教冲突,如巴林;第二,示威游行引发武装冲突和外部干预,如利比亚。

4. 社会运动说

该观点指出,在中东形势动荡中,"虽然掺入部落、教派冲突,其间甚至有分裂主义、极端宗教势力和恐怖主义乘机作乱,但就总体而言,这是一场自下而上的、群众自发的社会变革运动,是长期积累的政治社会矛盾的总爆发"。

从总体上看,西方和阿拉伯学界更倾向于"民主革命说",认为中东变局在终结传统的关于中东不适合民主发展的"阿拉伯例外论"。当中东变局仅局限于突尼斯和埃及时,"民主革命说"及"民族民主革命说"在中国学界引起共识,但随着利比亚战争的爆发以及也门、巴林、叙利亚局势的恶化,多数人认为中东变局的性质尚有待进一步观察。

(二)中东国家形势变化的特征

中东形势动荡是一场席卷阿拉伯世界的地区性政治与社会运动,它以发展民主、改善民生为其主要政治诉求,以推翻现政权为目标的政治抗议浪潮为其典型表现形式。但具体到不同的国家,其性质和表现形式均有所不同。突尼斯和埃及的和平民主变革色彩较浓,利比亚和也门局势与部落暴力冲突密切相关,巴林、叙利亚局势既具有教派斗争的特点,也掺杂着部落因素。总之,中东国家形势动荡既有典型的共性特征,也有鲜明的差异性特点,不应一概而论。

1. 中东国家形势变化的共性特征

第一,以推翻现政权为目标,以民众抗议浪潮为主要表现形式。尽管阿拉伯国家的抗

议浪潮的强度、烈度以及具体形式有所不同，但推翻现政权构成了阿拉伯各国抗议浪潮的共同目标。对此，有学者指出，阿拉伯民众“是在为自由、尊严、公平而斗争，是为了用民主取代各自国家的专制制度而斗争”。在民众抗议浪潮中，阿拉伯国家的共和制与君主制政权均受到了不同程度的冲击，并已经导致部分国家政权垮台。

第二，改善民生、发展民主构成了抗议浪潮的主要政治诉求。在经济与社会层面，抗议群众争取改善民生的诉求反映了民众对高失业率、高通胀率、两极分化严重、腐败肆虐等问题的强烈不满；在政治层面，抗议浪潮争取民主的诉求反映了对政治体制僵化、专制独裁、老人政治、家族统治等政治顽疾的强烈抗议。“阿拉伯专制者被推翻是经济普遍管理不善与政治高度集权的结果。对经济的种种不满——包括大规模失业、过度的差距等——促使阿拉伯世界的民众试图重新绘制政治版图。”

第三，具有显著的地区性、跨国性特点。在中东历史中，由于民族与宗教同构等因素的影响，阿拉伯民族主义、泛伊斯兰主义、宗教激进主义等政治思潮均具有典型的超国家特征，都曾掀起过大规模的地区性运动。由于阿拉伯国家面临相似的政治、经济与社会矛盾，拥有共同的语言和宗教，使得此次阿拉伯社会变革运动仍然具有典型的地区性特点，除卡塔尔和阿联酋以外均发生了程度不同的抗议浪潮。因此，有评价指出，“因为有着共同语言和历史经验，不同阿拉伯国家的人民在追求的目标和采用的方法上彼此鼓舞和启发”。

第四，具有缺乏独立领导阶层和政治理念的草根性特征。抗议浪潮的主体为中下层民众，他们发起的“阿拉伯起义和革命迄今在大多数情况下都没有领袖和有远见任务的领导”，“它们是无人领导的革命”。抗议浪潮缺乏独立的政治理念和统一的组织、宗旨、口号、纲领及目标，具有明显的草根性特征。这也恰如阿列克谢·博加图罗夫的评论所言，“阿拉伯革命的主要谜团之一是它的理念”，“革命没有在任何情况下推出统一的政治口号。暴动者一致提出的要求只有一个，那就是更换年迈的领袖。在其余问题上则没有志同道合的迹象”。

第五，以青年为主体力量，具有政治不成熟的特点。在阿拉伯抗议浪潮中，占阿拉伯世界人口60%的青年构成了变革的“推动力量”，但也存在着政治不成熟、缺乏领导能力的弊端。“‘谷歌’青年仍处在一种政治无知状态。阿拉伯年轻人对阿拉伯起义的成功发挥了重要作用，但他们普遍不受信任。……他们几乎没有准备建立政党和自己承担责任。”

第六，网络、手机等新型媒体发挥了重要辅助作用。在阿拉伯抗议浪潮中，网络、手机、微博等新型媒体在信息传递、社会动员等方面发挥了重要作用。起初，“维基解密”(Wikileaks)披露和传播的突尼斯本·阿里家族腐败内情，对抗议浪潮的爆发发挥了重要刺激作用。因此，西方媒体多将阿拉伯抗议浪潮称为“维基革命”，认为“这类革命只有在拥有互联网的情况下才变得有可能，因为互联网能够迅速使民众集结起来”。不过，新媒体的作用相对于阿拉伯国家长期累积的政治、经济与社会矛盾而言，仅仅发挥了辅助作用，而非决定性因素。

2. 中东国家形势变化的差异性

第一，北非共和制国家抗议浪潮的程度和效果明显高于海湾君主制国家。此次中东

乱局的中心主要是北非和西亚的阿拉伯共和制国家。从历史上看,这些国家的民众在反殖、反帝斗争中形成了善于革命的传统;从政治结构上看,这些国家政权多是由军官革命建立的,其政权多采取强人政治和军人政治等威权政治模式,政治体制僵化问题严重;从社会结构上看,突尼斯和埃及等国家较为发达的中产阶层、市民社会和非政府组织都为社会变革的发生创造了条件。

有评论指出,突尼斯和埃及之所以能够实现和平变革,原因在于"他们都拥有相对健全的体制、公民社会团体、中产阶级以及自古以来以各种国家形态延续至今的古老文明"。

从海湾君主制国家的情况来看,民众的不满和抗议主要指向了家族统治和教派统治相结合的君主制政权。但由于海湾国家有石油美元做后盾,其民生情况好于北非国家,同时由于家族统治的君主制有较悠久的传统以及美国和西方国家采取双重标准,它们所面临的压力小于阿拉伯共和制国家。由此,海湾国家民众抗议浪潮烈度弱于北非共和制国家的原因有二:一是石油美元使政府拥有巨大的财政影响力;二是作为重要的能源供应国,海湾国家对于西方国家具有战略价值。

第二,抗议浪潮在不同国家引发政治危机的程度及形式不同。具体而言,可以根据其烈度和影响因素的不同划分为三种类型:

一是以民众和平示威为主的政治与社会动荡。在突尼斯和埃及,虽然抗议浪潮引发了一定程度的动荡,但由于"市民社会和中产阶层相对成熟,其较强的民族凝聚力能够保障其国家不致在政治变革中走向内战或分裂"。

二是民众抗议向部落冲突演变,直至发生内战并引发国际干预的局部战争。在利比亚和也门,民众抗议的主体力量主要体现为反政府的部落力量,盘根错节的部族矛盾导致国家认同与民族凝聚力异常脆弱,并极易在政治变革中滑向部族冲突,甚至走向内战。利比亚冲突与东部部落和西部部落的长期对立有重要关系,班加西作为利比亚政治反对派盘踞的大本营,构成了西方对利比亚进行军事干预借助的核心力量。

三是民众抗议与教派冲突相交织,并渗透着外部势力的复杂较量。巴林民众抗议的主体力量是占人口多数的什叶派,其目标是推翻逊尼派政权,但其背后则是沙特与伊朗的意识形态与地缘政治较量。"由于海湾地区的抗议者是什叶派穆斯林,阿拉伯各王室经常祭出'伊朗牌'来为血腥镇压抗议活动正名。"而美国基于自身利益考虑所采取的双重标准也默认了沙特主导的海湾合作委员会对巴林的干预。

第三,外部力量的干预方式和干预程度不同。西方的外部干预是影响阿拉伯国家政治危机走向的重要外部因素,但由于美欧在地缘战略和国家利益上的不同考虑,它们对阿拉伯国家政治进程的干预采取了典型的实用主义策略,即针对不同国家采取不同标准。其基本方式主要有三:

一是军事干预。突出表现在美英法通过主导联合国通过 1973 号决议,对利比亚卡扎菲政权实施军事打击。有评论指出,美国和欧洲之所以能够在军事打击利比亚问题达成一致,主要因为"利比亚是中东北非国家中唯一既拒绝美国'大中东计划',又反对法国'地中海联盟'计划的国家……因此,美欧在利比亚问题上找到了一个共同的突破口。当然,双方又都有各自的如意算盘"。

二是外交施压。对埃及等和平变革的国家,美欧一方面对民众抗议予以舆论支持,一

方面根据形势变化对穆巴拉克政权施加外交压力;对于利比亚,西方国家则采取了力度更强的外交攻势,突出表现为对反对派的政治过渡委员会予以外交承认,为其反政府活动创造外交空间;对于叙利亚,在推动安理会叙利亚问题决议案受挫后,西方主要利用阿盟、土耳其和叙利亚反对派进行施压,以实现最终颠覆巴沙尔政权的目标。

三是外交庇护。突出表现在美国对巴林、沙特等海湾国家的政策。西方虽然在外交舆论上要求阿方顺应政治变革潮流,加大改革力度,但在实际上默许乃至纵容了海湾国家对抗议浪潮的严厉打击,其原因主要出于遏制伊朗、能源安全、反恐合作、军事基地安全等现实利益的考虑。对此,有评论指出,"美国的暧昧态度令海合会疯狂压制以什叶派为主的抗议民众提出的民主要求。美国的压力对于推动埃及和突尼斯的民主革命曾起到至关重要的作用,但对海湾国家抗议民众的支持则远远不够"。

二、中东变局发生的根源

中东大变局已经三年多了,无论从所波及的横跨中东和北非的广阔地域范围,还是从冲击到的近五亿人的庞大人口规模,抑或从其对国际政治、经济和安全造成的深远战略影响,这场大变局均堪称冷战结束以来世界范围内最重要的地缘政治变动。这场变局之所以从一国迅速扩展到整个地区,并引发一系列冲突,尽管相关国家各有不同的原因,但仍有许多相似之处。国内对此大致有两种看法:一种认为是中东国家自身长期存在的问题使然,而非美国等西方国家推动演变的结果,变局属内生性的;另一种则认为是美国长期推动的民主化进程发展的结果,变局属外促型的。

事实上,深究起来,这场变局是多种因素相互关联、综合作用的结果。概而言之,即是在全球化和信息化背景下,国际金融危机的传导效应与这些国家长期积累的政治、经济和社会问题交织、共振、发酵,短时间内急剧迸发,并经新媒体等"大规模动员武器"(WMM)不断扩散放大,加上区域外美欧俄政策调整等因素多种形式和不同程度的卷入,最终导致整个地区震荡不已。这可以说是一种系统性矛盾爆发导致的全局性变化。

具体而言,可以说主要有四个方面的动因。

(一)国际金融危机的传导效应发酵

中东国家绝大多数实行对外开放政策,不同程度地参与全球经济体系并成为其中一个环节。国际金融危机2008年从美国华尔街开始并迅速向全世界蔓延,在引发欧洲债务危机的同时也扩展到中东国家。中东国家自第二次世界大战后实现民族独立解放以来,大多始终没有建立起比较完备的现代工业体系,经济结构单一。大多海湾地区的国家产业结构以石油出口为支柱,石油生产对国内生产总值的贡献率高达40.3%,对政府财政收入(不含援助收入)的贡献率更是高达70.5%。多数国家以畜牧业和手工业为主要收入来源,农业发展水平较低,粮食对外依存度高。民众日常生活用品诸如面粉、食用油、糖和茶叶等大多依靠进口,政府为这种进口提供补贴。根据联合国粮农计划署(FAO)提供的数据,2010年,突尼斯、埃及、阿尔及利亚、也门、利比亚的综合粮食进口依存度分别是

10%、19%、20%、25%、12%。2007年爆发的世界粮食危机早已在中东多个国家引发大规模游行抗议示威。2008年爆发的金融危机，特别是美国2010年实施的两轮量化宽松(QE1和QE2)政策直接推动了全球通货膨胀。2007—2010年，中东地区的通货膨胀率平均达到9.299%，其中六个国家超过10%，伊拉克更是高达22.73%。全球粮食价格上涨突出，2010年，小麦、玉米、大米的价格分别上涨100%、73%、70%，这进一步加剧了对外粮食依存度较高的埃及等中东国家的粮食危机。

与此同时，突尼斯和埃及等国非石油出口国国民收入长期对旅游和对外输出劳务赚取侨汇的收入依赖较大，在欧洲游客受金融危机影响而明显减少和压缩外来人口就业的情况下，使得这些国家减少了包括粮食在内的日常生活用品提供的补贴。埃及有40%(3 200多万)的人口日均生活费不足两美元。加上金融危机进一步加重了中东地区多国早已十分严重的贫富分化，2011年中东国家的基尼系数均超过0.4这一警戒线，最低的巴林也达到0.58，其余国家都在0.65以上，黎巴嫩和埃及则超过了0.8。根据国际货币基金组织的预测，突尼斯、埃及、也门和利比亚四国的经济增速2012年分别约为2.2%、1.5%、-0.9%、76%，2013年可能分别为3.5%、3.3%、2.9%、2.1%。这些国家的经济和社会发展仍然面临重重困难，如何满足广大民众的民生诉求依然是个考验。所有这些因素叠加在一起，大幅增加了有关国家广大普通民众的生活困难，成为普通民众走上街头进行抗议示威游行的一个重要因素。从这个意义上，这场大变局可以说是一场“粮食暴动”。

（二）长期积累的政治和社会问题急剧恶化发作

在金融危机的催化作用下，中东国家政治和社会领域长期存在的三个突出问题持续加剧。

一是年轻人失业问题极其严重。在中东国家，2010年的人口出生率高达2.8%，居世界首位；30岁以下的年轻人在整个地区总人口中所占的比例平均高达60%，在突尼斯、摩洛哥、埃及、阿尔及利亚、利比亚、毛里塔尼亚、苏丹、索马里、叙利亚、黎巴嫩、伊拉克、约旦、沙特阿拉伯、也门、巴林、阿曼、阿联酋、卡塔尔、科威特、巴勒斯坦地区、伊朗等国总人口中所占比例分别为52%、57%、61%、58%、58%、68%、67%、70%、65%、51%、68%、64%、60%、74%、54%、62%、44%、50%、49%、72%、58%；其中，15—29岁本应就学或就业却没有就学或就业的年轻人，在摩洛哥、埃及、阿尔及利亚、利比亚、毛里塔尼亚、苏丹、索马里、叙利亚、黎巴嫩、伊拉克、约旦、沙特阿拉伯、也门、巴林、阿联酋、卡塔尔、科威特、巴勒斯坦地区等总人口中所占比例，则分别为34%、37%、37%、29%、25%、36%、36%、32%、16%、43%、23%、25%、49%、24%、16%、13%、15%、37%；平均有30%的年轻人认为只要有可能就想永久离开自己的国家。失业年轻人成为推动变局的主力军，因此，这场变局可以称为“年轻人的革命”。

二是腐败问题严重，严重削弱执政基础。例如，根据卡塔尔半岛电视台披露，埃及前总统穆巴拉克政府的官员极其腐败，其所属的民族民主党的前组织秘书家产30亿美元；政府前住房部长、旅游部长、商业部长、内政部长等人的家产分别为17亿美元、22亿美元、20亿美元、14亿美元；穆巴拉克的两个儿子甚至对埃及所有重大工程项目都要抽取2%—5%的回扣和好处。根据“维基解密”网站发布的材料显示，突尼斯本·阿里家族利



用特权大办家族企业，疯狂侵吞国有资产；第一夫人掌管的企业几乎垄断全国经济，总统女婿控制着全国金融业和航运码头。该家族被视为“黑社会”和“腐败核心”，估计其资产高达55亿欧元。这些问题在变局发生之前已被部分民众所知，在变局期间被公布的“证据”“证实”之后，使得执政者的形象、合法性和基础迅速被严重削弱，进而导致政府快速垮台。

三是政治体制僵化，难以应对变局。这次发生政治动荡的中东国家还有一个共同的特点，就是这些国家的政治领导人都长期执政。巴林是君主制国家，国王是世袭的，执政时间不论长短都不奇怪。其他几个国家都是共和制国家，领导人是要经过选举产生的，但他们也都是长期执政：穆巴拉克在埃及执政超过30年，卡扎菲在利比亚执政也超过40年，萨利赫在也门执政的时间，如果加上统一前的阶段也超过了30年，本·阿里在突尼斯执政也长达23年，差不多超过了很多世袭的国王。叙利亚的小阿萨德虽然自己执政时间不长，但他是“子承父业”，如果把父子两人的执政时间加起来，那也已经有40年了。

截至2012年10月底，中东国家中实行君主专制（如沙特）或君主立宪制（如摩洛哥）的国家，国王出面通过解散内阁和重组政府而暂时渡过危机，之后再通过推行政治、经济和社会改革来缓解矛盾和稳定局势。在此过程中，国王作为国家最高领导人的政治地位没有发生变化，整个国家政治体系相应也没有发生重大变化。相比之下，实行共和制的突尼斯则由于总统任期和年龄限制被取消而变成总统终身制，埃及则由于穆巴拉克总统长期没有任命副总统并力图通过多种安排确保其子接任总统而演变成家族世袭制，这种政治体制发展的倒退使得执政体系内部军队与政府、改革派与保守派之间难以实现团结，进而在变局过程中被快速瓦解而崩溃。

（三）互联网新媒体和卫星电视的推波助澜

与以往不同的是，在这场大变局中，“脸谱”（Facebook）、“推特”（Twitter）、“优兔”（Youtube）、“维基解密”等视频和图片分享交换网站作为新型社交媒体以及“半岛电视台”等卫星电视频道，作为信息化条件下进行大规模政治组织、动员、制造和影响舆论的工具，其作用得以充分发挥。近些年来，中东国家的互联网技术发展迅速。以埃及为例，其总人口约为8 800万，2010年“脸谱”网站的用户增长了78%，从1 190万迅速增加为2 130万，“推特”用户约200万。与此同时，可以接入互联网的手机在埃及人中也被普遍使用，截至2011年5月，其用户达到7 477万，通过手机上网进入“脸谱”和“推特”网络也已成为年轻人的“最爱”。在整个中东地区，56%的年轻人每天都使用互联网，54%的年轻人只相信卫星电视传播的信息，而70%的卫星电视频道又不在政府的控制之下。游行抗议示威的组织者借助互联网进行政治动员，不仅突破了多个国家长期实行的紧急状态法的限制，而且能在很短时间内发动数十万甚至上百万人参加的抗议示威游行，还能借助互联网等技术的及时沟通作用不断根据政府作出的反应调整行动方案，进而长期保持高压态势。即使在政府对互联网络进行封锁之后，游行示威组织者和反对派还可凭借从西方国家等途径获取的“影子网络”（Shadow Internet）技术和设备，建立自己的网络，并超越政府的网络控制。利用这些信息技术手段，游行的效率和规模远远大于传统游行，“呈现出网络结构，具有独特的‘雪崩’特性”。

互联网的使用，加上“维基解密”网站在变局过程中公布美国驻当地使领馆发回华盛顿国务院的“密码电报”，披露这些国家高层腐败“实情”，起到了火上浇油和釜底抽薪的作用；卡塔尔“半岛电视台”站在所有动荡国家政府的对立面，维护民众的利益，支持推进民主，起到了推波助澜的政治鼓动和舆论造势支持的作用。这些技术因素使得整个游行抗议示威呈现无组织、无领导、无纲领的新特点，而且大规模人群能在很短时间和很大范围内迅速聚散，造成了巨大声势。政府进行应对的难度远远超过传统形式的“街头革命”，特别是使得政府若采取暴力手段加以弹压，则会马上面临被游行示威者通过手机等手段向全世界现场直播，进而招致巨大道义和舆论压力的危险，由此其应对变局的手段运用空间相应被压缩。正由于此，穆巴拉克在下台之后才感叹自己是“被‘脸谱’暗杀”的，这场大变局才被称为“第一次数字革命”和“首次维基革命”。

（四）美国中东政策的调整直接牵动局势演变

美国是在中东地区战略利益最大、卷入最深的外部力量，其有关政策的实施是影响中东变局最重要的外部因素。尽管从根本上看，这场大变局的发生，是全球金融危机的社会政治效应在中东国家发酵与这些国家固有社会政治矛盾长期累积这两方面因素相互交织、强化和震荡的结果，也就是说内生性因素起到了决定性的作用；但是在此过程中，西方长期坚持推销新自由主义经济模式和美国长期坚持“扩展民主”仍然起到了不可忽视的引导和促进作用，甚至在一定程度上可以说是美国长期推动的结果。特别是 2001 年“9・11”事件后，布什政府综合使用政治施压、经贸援助、人文交流甚至军事打击等多种手段推行“民主改造大中东”的战略，奥巴马政府转而采取柔性手段，通过倡导和对话继续进行“民主改造”，更是对突尼斯、埃及、沙特等国的“民主化进程”起到了直接推动作用。例如，美国国际开发署 2008 年和 2009 年分别投入 6 650 万和 7 500 万美元，促进埃及的“民主”和“良政”发展；美国民主捐赠基金会（NED）和国际共和协会（IRI）等所谓“非政府组织”长期坚持为埃及的“公民团体”提供“民主政治”培训。在埃及此次政局变动中发挥重要作用的青年团体“四・六运动”，早在 2008 年就开始直接得到美国的多种支持和培训。2009 年以来，美国国务院资助前往美国留学的中东国家年轻人高达 33 万。美国国家情报委员会等机构早已预见到埃及等国要变。因此，这场变局尽管发生的时间、形式及造成的现实利益损害等使美国的应对显得局促，有“种瓜得豆”的无奈和苦涩，但在一定程度上依然可以说是美国长期推动的结果。

而且，在变局发生后，美国政策的变化更是直接影响中东有关国家局势的走向，甚至成为起决定作用的最后因素。例如，对突尼斯，当奥巴马明确宣布，“美国和突尼斯人民站在一起，支持全体民众的民主诉求”之后，本・阿里只有逃离本国，到沙特避难。对埃及，在美国感到自己可以凭借过去 30 年里对埃及军方的长期援助而利用军方影响埃及局势走向，埃及国防部长和参谋长从华盛顿返回开罗之后，它决定放弃穆巴拉克，穆巴拉克便只剩下下台的选择了。之后，美国继续通过军事和经济援助以及其他“民主项目”对埃及政治走向施加影响。2011 年，美国宣布在继续向埃及提供 13 亿美元军事援助之外，再提供至少 1.5 亿美元经济援助，未来还将对埃方需求作出响应。2012 年 6 月，正是在美国国务卿希拉里的推动下，民选产生的穆尔西总统才与军方领导人国防部长坦塔维等达成



政治妥协，使得埃及政局没有再度发生严重动荡。对也门，美国支持海湾合作委员会在也门政府与反对派之间进行斡旋，并在 2011 年继续对也门提供 7 000 万美元的反恐援助，支持萨利赫政府反恐。当美国表示接受萨利赫本人到纽约治病，为其卸任后不被清算提供安全保障之后，萨利赫才与反对派签署了由海合会斡旋提出的政治方案，使也门实现和平的权力过渡。对巴林，美国明确支持沙特和阿联酋所代表的海湾合作委员会派兵帮助哈马德国王稳定局势，所以巴林政局在 2011 年上半年内就初步恢复稳定。对叙利亚，美国出于叙纠结着阿以冲突，波斯人、阿拉伯人、土耳其人和库尔德人之间的民族冲突，穆斯林什叶派与逊尼派之间的教派冲突，叙反对派尚未形成统一力量等多重顾虑，至今仍奉行以压促变的政策，而未决定进行干预，所以叙国内局势持续胶着。对沙特、阿尔及利亚、约旦、摩洛哥等其他阿拉伯国家，美国鼓励加强政治对话和推进改革以争取民众支持。对伊朗，美国支持改革派与内贾德政府展开抗争，在核问题上继续推行通过全方位施加越来越大的压力以促使伊朗发生变化的政策。对利比亚，美国支持在联合国授权以及欧盟和阿盟等地区力量支持下实施军事打击和建立禁飞区，进而帮助反政府武装不断壮大力量，212 天之后致使卡扎菲毙命，政权实现更替。2012 年 11 月，美国支持埃及穆尔西政府居中斡旋爆发武装冲突的以色列与巴勒斯坦方面的“哈马斯”达成停火协议。所有这些均表明，美国的政策选择仍是影响中东大变局发展的重要因素。

基于上述分析，从前瞻角度看，这些因素将继续影响中东大变局的发展。如果中东国家长期存在的政治、经济、社会和文化问题没有得到比较明显的解决，那就意味着变局将继续演进，冲突和矛盾还可能爆发甚至激化。如果美国等区域外重要力量的有关政策发生重大调整，同样很可能导致中东局势进一步发生重要变化。

三、中东变局的发展趋势

（一）阿拉伯国家发展转型的总体趋势

总体上看，阿拉伯国家将进入全面变革与调整的时期，其中以下几个问题值得高度关注。

1. 民主化问题

在未来的发展转型中，民主化无疑将成为中东国家政治变革的主流。无论是传统的君主制国家，还是现代的共和制国家；无论是通过自上而下的改革，还是通过自下而上的变革，政治变革都将成为大势所趋，但中东国家不会照搬西方民主，而是实现具有各自国情和特色的民主。对此，有学者指出，“2011 年的反独裁斗争终结了阿拉伯穆斯林与民主观念格格不入的观念”，“不管变革中的阿拉伯国家的社会政治形势如何发展，即便许多国家仍保持着那种在西方看来不完全民主的统治模式，但对民意和民众的重视程度都会上升”。可以预见，阿拉伯国家的民主化不可能一蹴而就，中东的伊斯兰传统文化，复杂的部落、教派等因素决定了中东民主化进程将是漫长且曲折的。这也恰如相关的评价所言，

"突尼斯不会像法国一样,而埃及也不会变成瑞士。不要期待发生划时代的变革。在阿拉伯世界将维持缓慢发展的半传统社会,传统和现代化的对立将加深"。甚至有人悲观地指出,"阿拉伯革命的被迫性、不成熟、被形势所迫和相互影响等特点使人们相信,阿拉伯世界的迫切任务可能不是消灭专制,而是修复专制"。

2. 世俗化问题

在此次中东政治变革的初期,宗教因素并不突出。因此,人们多认为世俗化在阿拉伯国家未来政治发展中的主导地位应得到进一步加强。对此,有评价指出,阿拉伯"起义者不希望未来国家模式成为伊朗霍梅尼式神权模式,而是成为土耳其式的民主模式"。然而,随着形势的发展,伊斯兰势力逐步增强的趋势在部分国家已经显现,尤其是突尼斯伊斯兰复兴党、埃及穆斯林兄弟会的崛起尤为引人注目。有学者指出,在埃及"可能上台的不是宗教狂,而是相当温和、稳重的伊斯兰教徒,他们将在未来产生重大影响"。因此,总体来说,宗教因素在未来阿拉伯国家政治发展中的作用仍不容忽视,教派矛盾和宗教极端组织在巴林、也门、叙利亚等国家的影响也不容低估。

3. 阿拉伯伊斯兰国家与西方的关系问题

此次中东的民众抗议浪潮具有明显的内生性特征,反西方的色彩相对淡薄。因此,有评价指出,在此次中东变革中,"要求自由、尊严、公正的思想已经取代了曾经的反对帝国主义大旗"。即使在西方军事打击利比亚以后也没有引发阿拉伯—伊斯兰世界大规模的反西方浪潮。因此,当前中东国家的社会运动更为关心的是自身的命运与前途问题,而不再像历史上的阿拉伯民族主义和伊斯兰复兴主义,一味将反西方作为其核心价值的诉求之一。它旨在通过包括思想和制度改造在内的自我救赎,实现国家的再造与民族的复兴。近代以来,反西方几乎构成了阿拉伯—伊斯兰世界政治思潮和社会运动的核心主题之一。从纳赛尔的阿拉伯民族主义到霍梅尼的宗教激进主义,乃至拉登的伊斯兰极端主义,都具有强烈的反西方倾向,并且多把西方的侵蚀作为伊斯兰世界落后的根源之一。

当前,中东的政治变革具有明显的淡化反西方色彩的特征,西方民主价值观和社会制度对阿拉伯国家政治变革的影响呈上升态势。此外,在利比亚和叙利亚问题上,海湾合作委员会主导的阿盟,在干涉内政问题上也倾向于西方。它们不仅积极参与推翻卡扎菲政权的利比亚战争,而且不断与西方合作向叙利亚巴沙尔政权施压。"对于整个阿拉伯世界而言,如果中东政治变革换取的是整个阿拉伯世界完全倒向西方,使自身的命运操控于他者之手,无疑将是更大的民族悲剧,阿拉伯民族的复兴也将变得更加遥遥无期。"阿拉伯—伊斯兰国家只有不断加强自身的主体性建设,真正解决自身的发展问题,才能更加自信地面对西方。

(二)中东地区格局的发展趋势

中东地区格局的变化,突出表现为阿拉伯世界进一步分化、以色列安全环境趋于复杂、土耳其影响力增强以及伊朗周边环境复杂化等。此外,在中东变局的影响下,中东和平进程、伊拉克问题和伊朗核危机等热点问题的发展也进一步复杂化。

1. 中东变局导致阿拉伯世界进一步分化

由于阿拉伯国家陷入群体性动荡，阿拉伯世界的整体地位将呈现出进一步下降的趋势。埃及传统大国的地位进一步衰落，利比亚问题导致阿拉伯世界内部的分裂进一步加剧。有学者指出，未来的阿拉伯世界有可能分裂成两大阵营，即“富有影响的阿拉伯君主国精英俱乐部”和“民主运动已经取代或者试图取代腐败独裁专制的国家”，“新集团的形成使阿拉伯联盟失去价值”。从阿拉伯世界次区域的角度看，沙特领导的海湾合作委员会对巴林危机的干预，对利比亚和叙利亚问题施加的重要影响，都表明海合会在阿拉伯世界的地位呈上升态势，而卡塔尔和阿联酋的活跃外交也值得高度关注。

2. 中东变局对以色列的周边环境产生了巨大冲击

作为最早与以色列建交的阿拉伯国家，埃及的变革将对以色列安全环境产生重要影响，继土耳其与以色列关系恶化之后，埃以关系再遭破坏乃至美以关系遭到冲击都将使以色列更加孤立。埃及开放加沙的拉法口岸、斡旋巴勒斯坦内部实现和解、冲击以色列使馆以及西奈半岛通往以色列天然气管道多次发生爆炸等事件，都引起了以色列的忧虑。对此，有评价指出，“阿拉伯之春震动了整个中东地区，导致两个长期专制政权的垮台，而以色列对其联盟和安全忧心忡忡”。此外，伊朗核问题的升温、叙利亚的动荡局势、土耳其与以色列矛盾的上升，都恶化了以色列的周边环境。更重要的是，美国和以色列的盟友关系也面临着严重的信任危机。以色列已经认识到中东地区的“政治战略环境正向着不利于他们的方向演变”。

3. 中东变局使土耳其的地区影响上升

中东变局导致阿拉伯国家的政治体制和发展模式发生严重危机，土耳其作为中东伊斯兰国家中世俗化、民主化的典型代表，其发展模式将对阿拉伯国家政治经济转型产生重要影响。因为“土耳其兼备伊斯兰和世俗民主国家的特性，有利于其施加地区影响力”。从外交角度看，土耳其对利比亚危机的斡旋以及近年来加强参与中东事务的外交调整，尤其是土耳其在巴以问题上的政策调整，都使土耳其的地区影响不断上升。此外，土耳其作为叙利亚的重要邻国和西方的重要盟国，无疑将对叙利亚危机的解决发挥重要作用。

4. 中东变局使伊朗的周边环境复杂化

在阿拉伯国家抗议浪潮的影响下，伊朗也一度发生民众抗议浪潮，但并未对伊朗现政权产生严重冲击。在一段时期内，由于主要阿拉伯国家陷入动荡，美国在阿富汗和伊拉克的战略收缩，都有利于伊朗在中东地区坐大。对此，有评论指出，当前“中东的均势已经打破，伊朗自然而然占据了优势”，因而“伊朗是地区变革的受益者”。但自 2011 年下半年以来，叙利亚政权作为伊朗盟国的岌岌可危，西方不断加大对伊朗的制裁力度，美国和以色列多次威胁军事打击伊朗，都使伊朗面临着前所未有的压力。2011 年底以来，伊朗多次进行军事演习并发出封锁霍尔木兹海峡的威胁后，美国进一步加大了对伊朗进行制裁的力度。美国和以色列是否对伊朗核设施进行军事打击，或发动对伊朗的全面战争，已成为

中东局势的最大悬念。

5. 中东变局导致地区热点问题进一步复杂化

在中东变局的影响下，国际社会尤其是美国等西方国家将更多精力投入到阿拉伯国家的政治变革中，都使巴以和平的前景堪忧。2011 年 9 月，巴勒斯坦正式提出了加入联合国的申请，拟以寻求"入联"的方式引起国际社会尤其是西方的注意力，从而避免巴勒斯坦建国问题被中东乱局所淹没。在伊朗核问题上，伊朗的政策更趋强硬，使短期内解决伊朗核问题的前景更加渺茫。对此，有学者悲观地指出，"阿拉伯之春或许很迷人，但却不一定长久。可悲的是，伊朗的霸权威胁却看起来更为持久"。在伊拉克问题上，海湾周边国家教派矛盾加剧与伊朗政治渗透相结合，有可能加剧伊拉克的教派冲突。在阿富汗问题上，在美国击毙拉丹事件的刺激下，基地组织和塔利班的报复性恐怖袭击呈大幅上升的态势。

四、中东变局对中国的影响和启示

作为一个在中东北非地区存在重大经济利益的国家，中国是否受到了中东变局的影响？如果受到了影响，那么受影响的程度如何？作为一个发展中国家，中东重大变局对我们有何启示乃至警示呢？

（一）中东变局对中国的影响

中国是一个发展中国家，在某种程度上存在与阿拉伯国家类似的经济、社会问题，如大学毕业生就业比较困难、贫富差距较大、腐败现象比较严重、社会矛盾复杂等，有些西方人也希望中国走西式民主道路，寄希望于中国出现所谓的"阿拉伯之春"。2012 年 2 月 4 日，在慕尼黑安全政策会议上，美国国会参议员麦凯恩公开宣称，"阿拉伯之春"正在进入中国。但是，一个政党能否长期执政，关键是看其能否赢得国民的拥护与支持；一个国家走什么样的发展道路，最终取决于人民的选择。

事实上，中国与阿拉伯国家在经济、政治方而存在着根木的区别。在经济上，改革开放以来，中国取得了长期高速的经济发展，已经成为世界第二大经济体，应对经济全球化风险的能力大大增强。以金融危机为例，中国政府成功采取了"稳增长，调结构，保民生"的策略，有效防止了经济的大起大落。人民群众普遍在改革发展中获益，生活水平得到了极大的提高。在政治上，中国没有照搬西方议会民主制度，但是借鉴了古今中外的先进政治文明成果，特别是当代资本主义政治文明的成果，实行了选举制和干部任期制。我国的人民当家做主实实在在，人民参与国家政治经济社会事务的方式多种多样，表达利益诉求的渠道基本畅通。这使得中国党和政府极大地赢得了广大人民的支持和拥护。显然，西方臆测的"阿拉伯之春"进入中国是不现实的。当然，中国不会出现所谓的"阿拉伯之春"现象并不意味着它对中国没有影响。

1. 中东变局对中国的消极影响

第一，它会影响中国的能源安全。中国是一个能源消费大国，我国2012年全年能源消费总量为36.2亿吨标准煤，比上年增长3.9%。能源消费量约占全球能源消费总量的20%，超过美国成为世界最大的能源消费国(也有统计说居世界第二)。在石油供需缺口增大的情势下，中国经济发展对海外石油的需求越来越大。1990年，中国原油进口量只有292万吨，2010年已经上升到2.393亿吨，2011年又继续升至2.538亿吨。与此同时，中国石油对外依存度急剧上升，2011年中国石油对外依存度高达56.7%。因此，由于国内需求旺盛，中国业已成为世界上第二大石油消费国。从长远来看，中国石油对外依存度不会下降。根据《2011年国内外油气行业发展报告》预计，2020年中国石油对外依存度将达到67%，2030年还可能升至70%。中东地区石油储量、产量及产能都优于世界其他地区，而且这个地位未来仍将保持不变。长期以来，中国的国际石油进口来源主要为中东地区。根据中国海关统计，2011年，中国从中东地区进口原油为1.3亿吨，占中国原油进口总额的51.2%。虽然，中国重视原油进口市场的多元化，但其他地区在一定时期内难以取代中东作为中国主要国际石油供应来源的地位。因此，中国依赖中东石油的进口，这种依赖的趋势将继续发展，难以逆转。维护中东石油进口安全就成为长期以来中国能源安全的一个主要传统关注点。如果中东北非地区长期陷入动荡和混乱，就会影响中国从该地区进口石油，从而导致国内能源紧张，打乱中国经济社会发展步伐。

第二，它增加了中国目前处理与部分阿拉伯国家关系的难度。中国既是阿拉伯各国政府的好朋友，也是阿拉伯人民的好朋友。在阿拉伯国家反对外来侵略、发展本国经济的进程中，中国曾给予了力所能及的支持和援助。那时，由于这些国家的政府和人民奋斗目标一致，因此中国发展与它们的关系相对比较容易。“阿拉伯之春”发生后，部分民众与执政当局处于严重的对立状态，这使得中国处理与有关阿拉伯国家的关系在某种程度上陷入了两难境地。作为阿拉伯人民的老朋友，中国真诚希望阿拉伯国家能够和平解决政治发展中的难题，确保国家稳定和社会发展。面对阿拉伯国家民众与政府之间的矛盾，中国坚持不干涉他国内政的原则，尊重各国人民自己的选择。但是，对有些具体问题的处理，中国仍然感到非常棘手。特别是在外部干预问题上，支持联合国安理会内部不成熟的议案既不利于维护有关国家的根本利益，也违背中国的外交政策原则；不支持联合国安理会内部不成熟的议案，又会引起有关国家及示威民众的误解，也会影响中国与有关国家发展关系。

第三，它在一定程度上影响了中国的国际形象。中国是一个负责任的大国，是联合国安理会内发展中国家的唯一代表。在政治上，中国坚持原则，仗义执言，在国际舞台上主动维护发展中国家的合法权益。在经济上，中国坚持互利共赢，推动南南合作，促进发展中国家共同发展。这些使中国树立了良好的国际形象，赢得了绝大多数发展中国家的赞许和支持。然而，“阿拉伯之春”发生后，中国的国际形象在阿拉伯国家遭受了很大的影响。2012年2月4日，安理会就叙利亚问题决议草案进行表决。为使叙利亚人民免受冲突和战火、妥善解决叙利亚问题，中国政府投了反对票。这迅速改变了阿拉伯国家示威民众对中国的认知，他们认为中国是在执行“对阿拉伯暴君的沉默支持”。在利比亚和叙利

亚,示威群众还打砸了中国驻这两国的大使馆。阿拉伯国家联盟也对中国不满,认为中国是在支持阿萨德屠杀示威群众。

2. 中东变局对中国的积极影响

第一,它可能形成一个对中国相对有利的阿拉伯世界格局。阿拉伯地区长期是美国的势力范围,中国在该地区影响不大。从目前情况看,发生反政府运动的国家大多是与美国关系比较密切的国家。特别是埃及,自萨达特以来一直实行亲西方政策。作为一个重要的阿拉伯国家,埃及在国际社会特别是阿拉伯世界享有较高的威望,在某种程度上能够影响其他阿拉伯国家的对外政策倾向。因此,穆巴拉克政权垮台无疑会削弱美国对阿拉伯世界的影响力。正如福勒指出的,由于阿拉伯人民获得了选举自己领导人的权力,所以华盛顿变得越来越难以操纵这个地区了。短期内,阿拉伯民众势必不会选举亲美领导人。实际上,除民族主义领导人之外,伊斯兰主义领导人最有可能是变革的获益者。而且,美国的国际影响力日渐下降,不可能继续掌控局势。这种状况有利于阿拉伯国家实行相对独立的外交政策,促进阿拉伯地区战略力量平衡,从而形成一个相对宽松的地区国际政治环境。

第二,它为中国发展与阿拉伯国家的经济合作提供了机遇。目前,中国已经是世界第二大经济体,国际经济影响力大大提高。为了推进南南合作,促进发展中国家共同发展,中国正在大力实施互利共赢的开放战略,鼓励国内企业到发展中国家投资兴业。中国和阿拉伯国家均属发展中国家,双方虽然已经存在一些合作项目,但是合作水平比较低,发展前景还非常广阔。正如温家宝同志所言,"中国与阿拉伯民族没有一点遗留的问题、纠葛和宿怨,只有共同利益,都面临着发展的共同任务,在当前国际金融危机还在深化和蔓延、国际形势复杂多变的时候,中国应该同海湾各国人民,同阿拉伯人民,携起手来共同应对挑战,克服困难"。诚然,在阿拉伯国家追求政治发展的过程中,中国和阿拉伯国家的经济合作也受到了一定的影响。但是,阿拉伯人民在自主选择国家领导人以后,各国必然会出现一个经济建设的新时期。这不仅会为恢复双方既有的合作项目创造条件,而且可能为双方拓展经济合作提供新机遇。

3. 客观认识中东变局对中国国际环境变化的影响

要客观认识中东变局对中国国际环境变化的影响,有以下几个问题需要引起高度重视。

第一,中东变局并未改变美国战略东移决心。当前,国内舆论中存在一种盲目乐观的思想,它突出表现为盲目夸大中东变局对美国战略东移的牵制作用,并认为中国迎来了继"9·11"事件之后又一战略机遇期。但事态的发展表明,美国战略东移步伐并未因中东乱局而减缓,反而对我周边南海问题的介入和干预呈现出进一步加强的态势。美国对中东变局的干预凸显了"新介入方式"和"巧实力"的运用,奥巴马政府并未改变在中东采取战略收缩,改善与伊斯兰世界关系,为美国战略重心向亚太地区转移创造条件的基本策略。对此,中国没有任何理由盲目乐观,单方面期待美国深陷中东乱局的看法无疑是缺乏大战略眼光的一厢情愿,无助于认识中国所处的复杂国际环境。

第二，美国并未丧失对中东事务的主导权。美国国内经济困难和阿富汗、伊拉克问题的牵制，阿拉伯国家群体性动荡导致盟国政权或垮台崩塌或对美国产生信任危机，伊朗等地区敌手坐大等，都使美国掌控中东的能力有所下降。因此，舆论界有观点认为中东已出现美国权势消退的“权力真空”，并主张中国应趁机填补。客观而言，不仅美国在一定时期内“唯一超级大国”的地位不会改变，美国对中东事务的主导权也不会在短期内丧失。事实上，美国已经对中国谋求中东事务主导权充满警惕，如中国思想界简单从中美博弈的角度看待中东变局，更会加深美国对中国的战略猜疑，既无助于中美关系的发展，也无助于中国的中东外交。

第三，中东变局并未导致西方与新兴大国的阵营分化与对抗。在关于在利比亚设立禁飞区的安理会 1973 号决议中，“金砖国家”投弃权票一度被国内外舆论解读为新兴大国集体决策的结果，并与在中国举办的“金砖国家”峰会、国际货币基金组织总裁变更等问题结合在一起，断定西方与新兴大国的阵营出现分化和对抗博弈，并以此判断国际权势转移。但事实上这是一种主观臆测。“金砖国家”对 1973 号决议投弃权票的结果在很大程度只是一种巧合，其共同之处最多只是“金砖国家”共同价值与外交取向的偶合，而远非集体决策的“共谋”。俄罗斯在利比亚问题上的反复变脸无疑证明了这一点，“金砖国家”在国际货币基金组织总裁变更问题上也并未“集体发力”。印度等新兴国家与美国战略合作的加强，以及中印关系的复杂矛盾，都表明无论是新兴国家与西方的关系，还是新兴国家的内部关系，都是既斗争又合作的复杂关系。

（二）中东变局对中国的启示

任何动荡都有其内因和外因，但内因还是主要的。中东局势变化启示我们，面对复杂多变的国际形势，中国关键是要把自己的事情办好，消除社会动荡的根源，促进社会和谐发展。

1. 深化经济体制改革，推动经济结构转型升级，促进经济健康稳定发展

中国改革开放 30 多年来，经济获得了巨大发展。但是，中国有 13 亿多人口，即使成为世界第二大经济体，人均经济水平也仍然居于世界后列。同时，中国经济走的是外延扩张型发展道路，长期实行粗放型经营，投入高、产出低，社会环境也受到了很大的破坏。虽然中国 GDP 年均增长率是发达国家的 2—3 倍，但是单位能耗是发达国家的 8—10 倍，污染则是发达国家的 30 倍。不仅如此，虚拟经济脱离实体经济发展，也对国家经济安全构成了巨大隐患。因此，必须加快经济结构转型升级步伐，完善经济发展评价体系，转变经济增长方式，推动经济发展由粗放型向集约型、由外延型向内涵型转变，大力发展实体经济，控制虚拟经济规模，增强抗御国际经济风险的能力。

2. 加快社会建设步伐，完善收入分配机制，促进公平就业，在做大蛋糕的同时分配好蛋糕

中国改革开放是遵循先富带后富的思路展开的，在促进国家经济总体发展的同时，造成了地区间、行业间、个体间收入分配不平衡。事实上，中国社会贫富差距已经达到了值

得重视的程度。同时，中国是一个人口大国。在众多的人口中，15—59岁的人口占总人口的70%以上。这就给中国社会造成了巨大的就业压力，大学生的就业形势仍比较严峻。作为关系基本民生的重大问题，收入分配和就业对社会稳定具有重大影响。必须改革和完善收入分配机制，拓宽就业渠道，在经济平稳发展过程中促进就业、在公平就业过程中缩小贫富差距，推动社会经济朝均衡、普惠的方向发展，使广大人民不仅能共享经济发展成果，而且能公平共享经济发展成果，增强维护社会稳定的能力。

3. 积极推进政治体制改革，引导人民有序参与政治发展进程，促进社会主义民主政治稳步发展

社会主义民主政治是中国现代政治发展的基本方向。总体说来，这是符合中国国情的。但是，中国的民主政治也存在不完善的地方，选举制度还不够完善，民意渠道还不够顺畅。然而，随着经济社会的发展，民众的政治参与意识明显增强。面对公民参与意识强和参与水平低的矛盾，党和政府必须主动适应人民群众的要求，拓宽政治参与途径，畅通利益表达渠道，积极稳妥地推进政治体制改革，不断提升发展社会主义民主政治的能力，将人民群众的政治参与热情引导到促进社会主义民主政治稳步发展的轨道上来。

4. 加大惩处贪污腐败力度，切实转变干部队伍工作作风，建设服务型政府，防止具体矛盾酿成社会危机

在中央惩处贪污腐败的高压态势下，国内腐败现象有所遏制，反腐倡廉建设取得了阶段性成果。但是，腐败问题仍然是一个威胁社会稳定的重要因素。同时，有些机关工作人员素质低，缺乏为人民服务的意识，在处理群众问题时态度粗暴、方式简单，导致中国版"西迪布吉德事件"不时见诸网络或报端。特别是在出现侵犯人民权益的恶性事件后，有些部门不是严格查处而是掩盖真相。这极大地损害了党和政府在人民群众心目中的形象，削弱了党和群众的鱼水之情，从而导致群体性事件不断发生。因此，必须加强干部队伍建设，提高干部素质，严格干部管理，不断提升政府为人民服务的能力。

5. 加强对人民群众特别是年轻人的思想政治教育，用社会主义核心价值体系武装人民群众的头脑，防止西方意识形态的渗透

新中国成立之初，艾奇逊们就寄希望于中国"民主个人主义再显身手"。现在，麦凯恩们又鼓吹"阿拉伯之春"进入中国。事实表明，意识形态斗争始终是国际政治的重要内容。同时，如亨廷顿所言，"青年人是反抗、不稳定改革和革命的主角。历史上，存在着大批年轻人的时期往往与发生这类运动的时期重合"。中国年轻人数量多，敏于新观念，善于新思维。如果不用社会主义核心价值体系武装其头脑，其他思想观念就会对其进行侵蚀，从而产生不利于中国民主政治发展的后果。高校是思想政治教育的主战场，必须提升高校思想政治教育课的战略地位。在加强国情、党情教育的同时，有关部门应将世情重新纳入高校思想政治教育必修课。要通过思想政治教育，引导人民客观认识中国民主政治发展中存在的问题，自觉抵制西方意识形态的渗透。

6. 加强互联网建设与管理，强化网络新媒体的安全防护机制

此次中东变局背后，以社交网站为代表的网络新媒体作用是不容忽视的。虽然网络新媒体工具并非触发乱局的决定性力量，但不可否认的是，网络新媒体在一定程度上充当了变革的助推器，这对我国网络新媒体建设和管理工作有着现实的警示意义。一方面，应该加强对网络新媒体的引导与监管，建立和完善与新媒体直接相关的法律制度，通过立法强化网络虚拟行为的实体责任，将网络新媒体置于各相关部门的全方位监管之下。同时要认真研究基层民众的思想特点和心理特征，构建更为便捷、畅通、稳定的平台，充分发挥网络新媒体在政治社会生活，畅通民意诉求表达、促进良性互动交流的中作用，加强政府与民众的网络直接沟通，通过制度化的网络途径汇集民意解决问题。另一方面，必须强化网络新媒体安全防护机制，提高政府对网络新媒体的控制力。加强政府部门与信息产业界的联合协作，制定颁行信息安全标准法规，加紧研发信息安全新技术，加快构建基于自主核心技术开发的完善可靠的信息安全防护体系，既要能够抵御来自外部网络恐怖主义、西方网络黑客的攻击，又要能够堵塞可能被某些国家利用的技术漏洞，为我国的主权安全、政治安全和社会稳定保驾护航。

7. 加强国际问题研究，做好对外政策宣传，增强对外政策的针对性和被认可度、被接受度

外交政策的制定过程，本质上是一个相互认知的过程。在这个过程中，政策制定者必须对有关国家的政治、经济、社会、文化有一个全面而客观的把握，从而制定针对性强、被认可度高的外交政策。同时，外交政策的效果如何，取决于对方的解读和认知。即使一项非常善意的政策，如果被对方解读和认知为恶意，那么它也达不到应有的效果。事实上，在此次叙利亚社会政治运动中，中国负责任的做法不仅没有赢得阿拉伯人民的理解与支持，反而引起了对中国使馆的攻击。之所以出现这种情况，主要是因为阿拉伯国家民众对中国外交政策缺乏理解，对中国否决联合国安理会关于叙利亚问题决议草案的意图发生了误读。这说明中国有关部门对中阿文化差异认知不足，与阿盟沟通不够，对外政策宣传不到位，以自我认知取代了阿拉伯国家和人民的认知。因此，中国平时要注重国际问题研究，注意外交政策宣传，把握对外关系中的主动权，增强应对国际危机的能力，避免外交行为被误读而损害国家利益。

五、中东变局中的中国外交应对

中国对中东变局冲击的应对经历了一个从紧急应对到全面统筹的过程。在此过程中，中国既成功消解了中东形势动荡对中国社会稳定的冲击，圆满完成利比亚撤侨的使命；也平稳完成了应对利比亚危机、协调大国关系、巩固和调整与阿拉伯国家关系等外交任务。在此过程中，尽管国内舆论围绕中国应对中东变局的战略、策略、手段、方式等问题有部分不同看法，但必须肯定的是，对中东变局的成功应对是进入新世纪以来中国外交在

危机管理方面取得的巨大胜利，同时也积累了宝贵的经验。当前，中东变局仍处在进一步发展之中，并存在诸多的不确定因素，同时需要中国予以积极的外交应对。

（一）中国应对中东变局的主要经验

1. 坚持不干涉内政等外交原则不动摇是中国外交保持主动性的根本所在

始终恪守不干涉内政原则是中国与阿拉伯国家长期保持友好合作关系的基石。在中东变局中尤其是在利比亚问题上，中国之所以没有陷入美欧的困境，其成功的根本就在于中国毫不动摇地坚持不干涉内政等外交原则。其基本内容也正如杨洁篪外长在访问中东国家后所作的系统总结：中国坚持不干涉内政原则，即尊重和支持地区国家自主处理内部事务，相信地区国家和人民有能力、有办法找到适合本国国情的发展道路和治国理政方式；中国反对使用武力，呼吁各方通过政治手段、以和平方式解决矛盾；中国呼吁国际社会支持地区国家为恢复政局稳定、发展经济、解决热点问题所作的努力，特别是积极推进中东和平进程，为地区恢复和平稳定、寻求可持续发展创造良好外部条件。

2. 保持具体外交政策的灵活性，力争“有所作为”

坚持不干涉内政、反对使用武力并不意味着无所作为。相反，中国与联合国、相关大国、地区组织、地区主要国家保持了密切的沟通与协调，并在不超越中国外交基本原则的基础上在具体的政策上保持了适度的灵活，避免了僵化和被动。例如，中国在制裁利比亚的联合国决议中投赞成票，而在建立禁飞区的 1973 号决议中投弃权票，既坚持了尊重国家主权和不干涉内政原则，同时也照顾到保护平民的宗旨和阿盟、非盟等方方面面的立场；对西方提出的关于叙利亚问题的提案投否决票，则充分体现了中国维护中东地区稳定的政治意愿。又如，在中东形势动荡的关口，中国外长、中东问题特使等官员先后访问中东国家，相继接待沙特特使、苏丹总统、利比亚反对派特使等访华，于 2011 年 5 月与海合会在阿布扎比举行战略对话，都体现了中国力图“有所作为”的外交勇气。再如，中国在并未承认利比亚反对派“全国过渡委员会”的情况下，派外交官员访问班加西与之进行接触，也体现了中国外交的灵活性。

3. 内外联动，多方协作，顺利完成利比亚撤侨

在利比亚危机发生后，中国迅即启动应急机制，积极动员国内外各种资源，海陆空三路并进，圆满完成了撤离 35 860 名中国公民的壮举。在完成这次空前大撤离过程中，该地区许多国家提供了积极合作，这是顺利完成任务不可或缺的因素，也从一个侧面反映我国外交的积极成果。在此次空前规模的撤侨行动中，海空军力量首次参与撤侨，充分展示了中国作为崛起大国的国际地位。对此，有评价指出，在利比亚撤侨前，“中国海空军事力量还从来不曾在海外大规模联合执行过非战斗军事任务”，“仅就‘徐州’号上高高飘扬的五星红旗对在枪炮声中饱受煎熬的同胞所能产生的镇静作用而言，这次行动就足以在中国军事史上占据重要的一页”。

（二）中国应对中东变局的若干不足

中国在应对中东变局过程中所表现出的问题主要表现为在总体上仍存在一定的被动性。首先，中国对外交应对时机的把握上仍显滞后。例如，与西方外交官在中东变局发生不久就频繁出访相关国家相比，中国相关外交出访活动主要是在2011年3月以后才相继展开的，存在一定的滞后性。其次，中国与中东国家反对派的接触和沟通不够主动。由于中国长期以来更习惯于官方交往，在与反政府力量交往方面受渠道不够畅通、人才相对缺乏、非政府力量作用有限等因素的制约，中国与埃及穆斯林兄弟会、利比亚"全国过渡委员会"的接触显然滞后于其他大国。再次，中国的斡旋外交和调停外交的主动不够，国际影响相对较小。导致以上问题的根源主要在于思想解放不够，对"不干涉内政原则"、"韬光养晦"和"有所作为"等外交方针的理解不够辩证。



问题思考

1. 对于中东变局，国际上对其性质的界定有哪些观点？中东国家形势变化的共性和差异性表现在哪些方面？

2. 中东变局的根源有哪些？

3. 对于中国而言，中东变局有何影响和启示？

4. 中国外交在应对中东变局中，有哪些可取的经验，又存在着哪些不足？



参考文献

[1] 周士新. 中国对中东变局的建设性介入[J]. 阿拉伯世界研究，2013(2).
[2] 东方晓. 北非中东变局及其影响[J]. 现代国际关系，2011(3).
[3] 刘中民. 中东变局与中国外交的几个基本问题[J]. 国际观察，2012(1).
[4] 刘宝莱. 紧张动荡的一年——2012年中东地区局势[J]. 红旗文稿，2013(1).
[5] 程同顺. 不确定时代的中东局势[J]. 人民论坛，2013，8(下).
[6] 王南. 中东变局加剧地区势力角逐[J]. 亚非纵横，2012(4).
[7] 刘中民. 中东局势深入调整[N]. 东方早报，2012-10-17.
[8] 刘中民. 中东变局与世界主要大国中东战略的调整—兼论中国的中东外交[J]. 西亚非洲，2012(4).
[9] 刘中民，朱威烈. 中东地区发展报告——中东变局的多维透视(2012卷)[M]. 北京：时事出版社，2013.
[10] 马晓霖. 阿拉伯剧变——西亚、北非大动荡深层观察[M]. 北京：新华出版社，2012.



资料链接

链接一：　　　　认识中东

中东（英语：Middle East，阿拉伯语：الشرق الأوسط，希伯来语：המזרח התיכון）是一个欧

洲中心论词汇，意指欧洲以东，并介于远东和近东之间的地区。具体是指地中海东部与南部区域，从地中海东部到波斯湾的大片地区。在地理上，中东的范围几乎涵盖整个西亚地区，并包含部分北非地区，也是非洲与欧亚大陆的亚区。

"中东"这个概念的含义在古今中外历经演变，有所差异。16、17世纪，英、法列强在向东方扩张的过程中，以欧洲为中心，将东方国家和地区按距离西欧的远近分别称之为"远东"和"近东"。据说，19世纪末英国人爱德华·戈登最早使用"中东"一词，以区别于"近东"和"远东"。到20世纪初，"中东"概念逐渐被广泛使用。其间，"中东"与"近东"一直没有明确的界限，人们经常把"中东"、"近东"、"波斯湾"、"海湾"、"西南亚"，甚至还有"北非"等概念交叉混用。传统上，"中东"是一个地理、政治、历史、文化的综合概念，既被用来指一系列国家，也可用作"一种社会和文明的文化名称"。从地域范围看，中东最初是指现在海湾周围的国家。在后来的演变过程中，其地域范围向四周扩展，以阿拉伯世界为核心，以土耳其、伊朗、阿富汗等非阿拉伯国家和地区为边缘的地理上相连的国家也逐渐被包括进来。"9·11"事件后，美国小布什政府提出的"大中东"概念，不仅包括西亚和北非地区，还把巴基斯坦也纳入其中。中国学术界使用的"中东"概念，有广义和狭义之分。广义上的"中东"，一般指西亚和北非地区，即欧、亚、非三大洲的结合部，包括土耳其、塞浦路斯、伊朗、阿富汗、叙利亚、黎巴嫩、以色列、巴勒斯坦、约旦、伊拉克、科威特、沙特阿拉伯、巴林、卡塔尔、阿联酋、阿曼、也门、埃及、苏丹、利比亚、突尼斯、阿尔及利亚、摩洛哥、毛里塔尼亚等24个国家或地区；狭义上的"中东"，一般局限于西亚。

中东是两洋三洲五海之地，其处在联系亚欧非三大洲、沟通大西洋和印度洋的枢纽地位。其三洲具体指亚欧非三大洲，五海具体指里海、黑海、地中海、红海、阿拉伯海。其中里海是世界上最大的湖泊也是最大的内陆咸水湖，交通便利，海陆空的路线交汇中心，可顺利运送石油到各国。位于"五海三洲两洋"之地的中东，是沟通大西洋和印度洋、连接西方和东方的要道，也是欧洲经北非到西亚的枢纽和咽喉。中东在世界政治、经济和军事上的重要地位，使其成为世界历史上资本主义列强逐鹿、兵家必争之地。

中东是当今世界政治、经济和军事最敏感的地区之一。从第二次世界大战结束到20世纪90年代初，中东一直是美国和苏联两个超级大国争夺的焦点。中东的重要海湾——波斯湾蕴藏着丰富的石油资源(占全世界石油资源的74%)。石油资源在世界能源中的地位逐渐上升，更增加了中东地区的重要性。另外，领土、淡水、宗教和运河的争执也使中东成为世界关注的焦点地区。

政治概念上的中东问题系指阿拉伯国家(包括巴勒斯坦)与以色列之间的冲突问题，也称巴以冲突。中东问题是资本主义列强争夺的历史产物，也是世界上持续时间最长的地区热点问题，至今已半个多世纪。中东问题的核心是巴勒斯坦和以色列领土问题。

(摘自 http://baike.baidu.com/link? url=9MsCTbG3TjK2URfNYUwplUJ_)

链接二：　　2013年中东变局的三个"出人意料"

新华网北京12月29日电(记者江亚平、袁震宇)临近岁末，有关中东的新闻依然抢

眼。28日，埃及开罗著名高校爱资哈尔大学再起冲突。美国国务院同日宣布，国务卿克里定于新年启程再访中东——这将是他任内第十次中东之行。

审视2013年中东地区局势，若用“出人意料”来形容，大概能引起很多共鸣。

第一个出人意料，在于强人纷纷下课后，新的民选政府未能稳定局势。

这一年，穆斯林兄弟会赢得选举、上台执政、丢失政权、一切活动遭禁止、领导人纷纷入狱。这种“过山车”般的境遇，尤其出乎大多数人的意料。直到埃及过渡政府宣布将穆兄会定性为恐怖主义组织，世界已不再感到惊诧。与政治动荡如影随形的是，埃及社会裂痕进一步扩大，百姓生活困苦，经济难以振作，暴力事件不断。

埃及是“难兄”，突尼斯和利比亚便是“难弟”。在突尼斯，执政的宗教政党与世俗反对派严重对立，制宪议会停摆，政治暗杀多发，示威游行不断。在利比亚，民兵武装林立，恐怖袭击频发，中央政府缺乏权威，国家实际陷入无政府状态，总理扎伊丹甚至光天化日之下在首都被武装分子绑架。

第二个出人意料，在于三大火药桶几乎同时重返外交轨道，给中东局势趋稳向好带来福音。

伊朗核问题僵持10年终于破冰——伊朗与伊核问题六国（美国、英国、法国、俄罗斯、中国和德国）达成第一阶段协议，伊朗承诺暂停部分核计划，以换取西方放松部分制裁，打开了和平解决伊核问题的大门。

叙利亚危机一度因平民遭化学武器袭击而面临西方军事干涉，但关键时刻战祸得以消弭，在强有力的国际合作下，叙利亚化武核查与销毁正在按时间表进行。

中东“老大难”之最，当属巴以和平进程。但今年，巴以和谈在停滞近三年后重新启动，并显现了一些积极迹象。尽管前路依然暗淡，但巴以愿意坐下来面对面谈判，本身便是一个积极信号。

第三个出人意料，在于大国在中东的影响力此消彼长。

美国国务卿克里今年2月上任以来，十个月里九访中东，不日将开启他的第十次中东之旅，很可能给美国外交史留下一个难以打破的记录。但很多观察家却认为，美国国务卿如此密集的访问，可能是美国主导中东事务能力下降的注脚。

回顾今年以来美国与中东主要国家的关系，无论埃及民选总统穆尔西被推翻时美国对埃军方的施压，还是伊核谈判与巴以和谈过程中美国与以色列的互动，种种迹象都表明，美国对这些国家的影响大受削弱。埃及和以色列都对美国有不同程度的疏远，虽然疏远的理由各不相同。

而在叙利亚化武危机中，美国先是向东地中海增派军舰，似乎志在必得，但旋即接受了俄罗斯“化武换和平”的提议，在全世界面前暴露了自己的犹疑。有西方媒体甚至惊呼：“奥巴马将世界交给了普京。”美国在中东的传统盟友沙特阿拉伯，因此罕见地拒绝担任联合国安理会非常任理事国，以表达对美国的不满，令世界大跌眼镜。

相形之下，俄罗斯、中国等国在中东地区发挥的作用趋于上升。俄罗斯主导了叙利亚化武危机的峰回路转；中国助力巴以和平，并首次为叙化武海运提供护航。这些都将对中东局势产生深远影响。

2013年，中东变局虽然不乏出人意料之处，却为解开未来中东走向之谜局提供了诸

多重要线索。

（摘自新华网）

链接三：中东乱局何时了——访著名中东问题专家殷罡教授

各个国家的国情不同。垮得最干脆的是利比亚卡扎菲政权。因为利比亚是逊尼派国家，民族教派比较简单，卡扎菲上台以后外交上很莽撞，国际上也没有朋友，大家都厌恶并反对卡扎菲的个人专制。所以，利比亚的政权更迭，尽管内战血腥，但是比较干脆，对周边没有造成太大影响。

另外一些国家则不同，民族教派问题非常复杂，处理不当会爆发地区性战争。比如现在动荡不已的叙利亚就是这样。叙利亚是逊尼派占多数人口的国家，却由人口占少数的什叶派统治。虽然名义上是阿拉伯国家，但是其统治者却和什叶派的伊朗关系很好，因而被阿拉伯世界视为异类。在叙问题上，几乎所有阿拉伯国家都反对叙政府，相反伊朗却坚定支持。

北非的埃及和突尼斯实现了比较平稳和理智的过渡。这两个国家教派问题不严重，国民大体上都是阿拉伯人。北非国家长期受英国和法国的殖民统治，很早就建立了宪政结构。尽管一定时期会形成军事强权，但是不能说这些国家就是专制独裁体制。一旦老百姓被发动起来上街游行，就会给统治者造成一种压力。军队又是受西方影响的，会保持中立不干涉。这样的社会革命就很容易成功，而且也比较容易走上宪政发展的道路，尽管过程会很曲折。

阿拉伯国家民众上街反对政府的根本原因说穿了是经济原因。他们对自己的社会地位、收入感到不满意。其实像沙特这些国家，民众地位更不平等，王室收入和一般人差别更大。但是这些比较富足的国家，即便你是收入最低的阶层，也够吃够喝，和其他国家比起来相对系值较小。埃及、突尼斯为什么那么多年轻人上街？因为没有工作，社会救助能力有限，所以人们往往在绝望的状态下上街，要求改变、革命等。

互联网和现代通信技术的发展，使得愚民政策不可能再持续下去，这对政府构成了非常大的挑战。像埃及的街头示威，政府一开始也试图通过技术手段干预，但是发动这场革命最早的恰恰是Google驻开罗的办事处，政府在这方面根本就不是对手。所以在互联网时代，一个国家如果不从根本上弥补自己的缺陷，仅靠防渗堵漏这种方式是绝对不行的。而且把中东国家的社会动荡归结为外部力量也是不正确的。不管你这个国家是什么样的体制，如果比较合理比较符合国情的话，就翻不了天。最根本的是你内部出问题了，如果你内部的问题不大，外部再怎么推动，也是没有用的。

阿拉伯国家民众要求一个更合理的制度，这是应该肯定的，但是其中也裹杂着民族教派的冲突，因而是一种复杂的社会变革，两伊战争期间，伊拉克的核设施被以色列摧毁，而伊朗的核计划坚持下来了，而且现在到了突破核门槛、进行核武装的关键时刻。如果允许伊朗拥核，中东地区阿拉伯人和波斯人之间就会失去平衡。同样，以色列尽管已经拥有了核武器，但是如果伊朗拥核，很可能导致阿拉伯国家不顾一切地发展核武器。这样一来，这个地区另外一个主体民族国家土耳其也不得不发展核武器。在一个充满了民族教派冲

突而且宗教意识很强的地区，大家都拥有核武器，其后果很可能导致核武器实际上的应用，因而前景非常可怕。所以国际社会一直抵制伊朗拥核。但伊朗的核计划执行时间很长，核设施多达几百个，这不是一个国家发动战争就能摧毁的。政治解决的可能性，在技术上和理论上讲是最好的，但是做起来非常难。现在伊朗核技术发展已经到了最后关头，如果一两年内国际社会不能有效阻止的话，全世界恐怕最终会看到一个拥有核武器的伊朗，那样的结果对中东地区将是灾难性的。因此，伊朗核问题的确是一个非常大的问题，伊朗核危机的前景是不确定的。

（本文为中东问题专家殷罡教授专访，摘自《唯实》2013 年第 6 期）

链接四：　对中东能源地位及其对中国影响再判断

（一）中东仍然是世界油气的主要产区

中东地区能源储量丰富，具有优越的能源资源优势，而且具有增产潜力，在国际油气市场占据重要的地位。

1. 中东地区能源资源禀赋优越

中东地区在世界石油的储量、产量和供给方面一直保持优势地位，是世界能源供应的主要来源。在可以预见的将来，这种地位仍是其他地区和国家所难以取代的。其主要原因如下：

第一，中东地区尤其是海湾国家的石油储量居世界前列。从过去数十年来看，中东地区已探明石油资源在第二次世界大战之后一直显著增长。1945 年，中东探明石油储量占世界探明石油总储量的 46.4%，1975 年这一比例上升至 63.9%。随着非洲等地区探明石油资源的增加，2010 年中东地区这一比例有所下降，但仍然占比 59.1%。截至 2011 年底，全球探明石油储量为 2343 亿吨，其中中东地区为 1082 亿吨，占 48.1%。而世界其他地区石油资源储量都比中东地区少。

第二，中东地区具有优越的能源资源开发条件。中东地区的石油资源不仅储量大，而且开采条件也极为优越。其主要特点是石油层厚、油质好、埋藏浅、自喷井多，靠近海岸线和大陆架，海上运输方便。同时，中东地区拥有的特大油田之多，又是世界上其他地区所无法相比的。而且，截至 2011 年底，中东地区石油资源的储采比均值为 78.7 年，远远地高于 54.2 年的世界平均水平。

中东地区能源除石油以外，天然气储量也居世界前列，2011 年中东地区天然气储量 80 万亿立方米，占世界天然气总储量的 38.4%，储采比则超过 100 年。

2. 中东地区石油增产潜力大

中东地区不仅石油储量大，而且生产和出口能力也很大。第二次世界大战后，该地区原油产量基本上是直线上升。中东石油产量在世界原油总产量中所占的份额，1945 年仅为 7.78%，到 1975 年这一比例增至 37.36%。此后，中东在国际石油产量中一直保持大约 1/3 以上的比重。因此，长期以来，中东地区仍然是世界主要能源资源区和供应来源。2011 年，中东产油国石油供应量为 13.01 亿吨，日均 2769 万桶，占全球日均供应量的比

例高达 32.6%。

由此可见，中东在国际能源市场上仍占有十分重要的地位，对世界的石油供应将发挥越来越重要的作用，未来这种地位还会加强。世界大部分石油进口国对中东石油的依赖都将日益加深。

（二）中国仍然依赖中东能源供应

20 世纪 90 年代以来，中国从中东进口石油的数量迅速上升：从 1990 年的 115.36 万吨增至 2000 年的约 7 000 万吨，这十年间进口量扩大了将近 60 倍。如前所述，目前中国从中东国家进口的石油总量占总进口量的一半以上，其中主要是来自海湾合作委员会国家。中国的国际石油供应来源已经出现由亚洲向中东地区集中的趋势，中国从中东进口的石油占总进口石油的份额呈现增长的势头，在短时期内，其他地区难以取代中东作为中国主要国际石油供应来源的地位。

而从中国石油进口的其他来源国情况看，由于印度尼西亚的石油供应潜力（储采比）较小，其储采比已由 1990 年的 22 年降至 2011 年的 11.8 年，因而它在本世纪不可能再继续保持其作为中国主要石油供应国的地位。中亚国家也是中国重要的石油供应来源地。从长远来看，进口中亚里海地区的原油是可行的。但是，从目前该地区的石油出产情况来看，还很难同中东地区相比。截至 2011 年底，中亚主要产油国哈萨克斯坦石油探明储量为 39 亿吨，占全球储量的 1.8%；阿塞拜疆储量为 10 亿吨，占全球储量的 0.4%；乌兹别克储量仅为 10 亿吨，占全球储量比重很小。2011 年的原油产量在世界原油总产量中所占的比重也很小，阿塞拜疆为 1.1%，乌兹别克为 0.1%。

继续发展，难以逆转。今后，中东是中国最主要的国际石油供应来源地，中国也将成为中东石油的最重要出口目的地之一。

与此同时，中国从中东地区进口天然气数量不大，通过管道外运不便，主要进口液化天然气。2011 年，中国从卡塔尔进口液化石油气 32 亿立方米，从也门进口 11 亿立方米，从埃及进口 2 亿立方米，占中国液化天然气进口的 27.1%。

但是，液化石油气依然是未来中国与中东地区的能源合作一个重要的选择，中东国家也有向中国供应液化石油气的巨大潜力。随着以色列液化石油气的发现，又为中国增加了可能的供应来源。

（三）亚洲石油板块与相互依赖

20 世纪 90 年代，西方国家出于能源安全和国际战略的考虑，采取石油供应来源多样化的战略，其结果是出现了世界石油板块化。

美国和欧洲国家都将其石油供应来源纷纷集中到自己的周边地区。美国将主要来源集中到美洲，欧洲集中到中亚和北非地区。从而在国际石油供求的格局中形成了美洲板块、欧洲中亚及北非板块及亚洲板块。美国和欧洲在石油供应多样化战略实施的过程中逐渐摆脱了对中东石油供应的依赖。2002 年，如前所述，美国从中东的石油进口量减少；欧洲从中东石油进口占其石油总进口量的 21.13%（2011 年）。

在此情况下，只有亚洲国家包括日本、韩国、印度和中国由于地理原因，依然不得不主

要依赖中东地区的石油供应，从而形成了国际石油供求的亚洲板块。

三大石油板块的形成使得欧美国家摆脱了对中东石油的依赖，也减少了因为依赖中东石油而对其全球战略和中东战略的牵制。从这个意义上来说，中东对于亚洲国家的能源安全意义和地缘政治意义相对上升，而对西方国家的能源和战略意义相对下降。然而，中国及其他东亚国家对中东石油供应的依赖是相互依赖。中国及东亚国家依赖于中东的石油进口，而中东石油输出国则依赖于中国及东亚国家巨大的石油出口市场。这种相互依赖有着重要的战略意义，可以作为长期相互合作的基础。

从石油板块化来看，现在中东地区的石油资源对中国及其他东亚国家能源安全的重要性超过世界上其他地区，这也是世界能源市场板块化发展基本趋势。面对这种趋势，从中国能源安全视角及关注点看，中国仍然需要维护中东的石油供应安全，继续与中东产油国合作。但是，因为有上述多种因素的存在，面临各方面的挑战，所以在合作上要有新思维。

中东剧变、中东地区局势及世界能源格局的变化对世界市场石油供应的影响，使我们必须重新审视和思考中国能源安全问题。采取更多视角和更多的关注点，恐怕是中国的应时之需以及长远基点。在不能摆脱对中东石油依赖的同时，中国可继续发展与中东石油输出国的关系，与同属世界石油亚洲板块、有着共同能源利益的东亚国家合作，维护能源安全的环境。扩大能源来源多样化，高度重视发展与非洲的能源关系，积极发展新能源，维护中国的能源安全。

（摘自 http://www.aisixiang.com/data/61472-2.html）

链接五：科学谋划中长期的中国中东外交战略及实现手段

当前，中东国家内部的深刻政治变革、地区格局的重组、美欧等世界大国中东战略的调整，都使中国的中东外交面临着诸多的新问题、新挑战，中东在中国国际战略和对外关系全局中的地位呈进一步上升的态势，中国迫切需要制定中长期的中东外交战略，并对其实现机制和手段做出全面的安排。

（一）进一步增强对中东战略地位的认识

近年来，中国先后发布了《中国政府对非政策文件》（2006 年 1 月）和《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》（2008 年 11 月），标志着中国对非洲和拉美外交战略的日渐成型，但迄今尚未发布对中东（中东）政策的政府性文件。尽管这并不意味着中国没有对中东的外交战略，同时也反映了中东地区形势复杂，制定统一外交战略和政策存在相当多的困难这一现实。但是，中东地区形势发生剧变的方面，改革开放以来中国与中东关系日益密切，国际社会了解中国中东外交的外部需求，都迫切需要中国将制定中长期的中东外交战略提上历史日程。

中国的中东外交战略在内容上应包括中东在中国外交中的战略地位、中国与中东国家关系的历史与现状、中国在中东的国家利益、中国中东外交的原则和机制、中国在中东热点问题上的立场和政策等。受篇幅所限，这里重点讨论中东的战略地位问题。近年来，逐步将中东地区从我国周边战略延伸地区调整为中国大周边的重要组成部分，反映了中

东在我国外交全局中战略重要性的提高。但落实到具体的认识上，中国仍习惯于从政治上的战略依托、安全上防范“三股势力”的屏障、经济上的能源保障和经贸利益来认识中国在中东的利益。尽管这种认识并无不当，但却表现出一定的狭隘性与功利性的缺陷。在充分认识上述重要战略利益的基础上，中国的中东战略应增强以下两点认识：

第一，应从全球治理的高度看待中东的战略重要性。中东的安全与发展问题已成为全球治理的重要内容，已成为中国履行国际责任无法规避的问题，尤其是中国在能源、贸易、金融、气候变化等问题上的外交政策都需要中东国家的支持。在此背景下，“将中国与中东伊斯兰国家关系仅仅定为中国‘周边战略的延伸和大周边战略的组成部分’，显然已不足以反映中国与中东伊斯兰国家关系的实质性内涵”。

第二，应从“大中东”的地缘战略高度认识中东的重要性。在陆缘安全层面，中东与中亚、南亚共同构成地缘政治的“心脏地带”，直接影响中国西北的安全环境；在海洋安全层面，中东直接关系到中国能源通道的安全以及中国在印度洋的战略利益。当前，包括中东、中亚、南亚的“大中东”地区在地缘政治上的一体化趋势日益突出，美国从中东战略收缩和重返东亚的战略东移，使中国西北陆疆与东南海疆安全压力呈现出同时吃紧的态势。因此，中东对于中国安全的重要性已远远超过防范“三股势力”的简单范畴。

（二）在坚持原则的同时适度扩大对中东事务的参与

在中东变局发生后，国际和国内社会都存在要求中国加大对中东事务参与力度的舆论呼声。在国际社会突出表现为西方乃至阿拉伯世界的“中国责任论”，要求国力不断增强的中国为中东国家的转型承担更多的国际责任。基辛格博士对此明确表示，作为世界最大的债权国，中国能够发挥作用的一个领域是通过协助经济发展，实现中东北非的稳定发展。阿拉伯国家的官方和民间也有类似的诉求，不仅期待中国能提供更多的援助，同时希望中国能够主持正义，平衡乃至对抗西方对阿拉伯国家的压力。在国内舆论界，也有“中国要敢于接触中东内政”、“中方应参与斡旋利比亚”、中国应中东“培育和扶持亲华的政治势力”等要求中国扩大对中东事务参与力度的思想主张，以求更好地维护中国在中东地区的海外利益，增强对中东事务的影响力，树一立负责任大国的国际形象。

中国的中东外交策略固然不会受制于国内外的舆论呼声，但在坚持中国外交原则的基础上，适度扩大对中东事务的参与力度已经成为中国必须面对的问题。中国扩大对中东事务的参与应注意以下几个问题：

第一，“不干涉内政原则”依然是中国参与中东事务的基石，是中国赢得中东国家信任，保持中国外交主动性的根本保障。因此，做公正的协调者而不是领导者，发挥建设性作用而不是控制和主导作用，是中国参与中东事务的身份定位。中国既不能充当西方的“外交掮客”，也不要刻意“培育和扶持亲华的政治势力”，避免中国中东外交丧失主动性和独立自主外交的特色。

第二，创造性地理解和运用不干涉内政原则，不断充实其内涵。在全球治理兴起的背景下，中国所倡导的“不干涉原则”的新内涵应包括以下内容：一是强调国际社会应当尊重全球化时代必然出现的多样性与民主协商原则，强调要尊重各国自主选择自身发展道路和模式的权利，反对大国强国把自己的意志和办法强加于人。二是提出国际社会在情势

不得已时的有限干预，须以联合国多数成员的赞同和安理会的决议为合法性的基石，还要尊重当事国政府和民众的意愿及国情。三是国际介入应当主要是和平的、合作的方式(个别情况下借助经济贸易制裁的手段)，最大限度地减少武力威胁和强制实行的做法。四是把对此类措施的考量，与全球和平与发展的大背景、国际变革与人类进步的趋势、中国与世界关系良性互动的总体战略等因素联系起来。

第三，适度扩大中国对中东国家的援助和投资，推动中东国家的经济与社会发展，增强中国对中东的影响塑造能力。中国应进一步深刻认识外援的政治功能与战略作用，适当增加对转型时期阿拉伯国家的援助与投资，同时要建立对外援助的政治、经济、效益和环境等方面的评估机制，大型援建项目要通过国际机构进行环境等方面的评估；在发展投资方面，应力争避免粗放式经营的投资项目。

第四，进一步增强外交斡旋的能力，保持与国际组织、西方大国、地区组织与国家的沟通、协调，会同国际社会在联合国安理会的框架内采取积极的预防性外交，加大对解决中东热点问题的参与力度，发挥劝谈、促和的建设性作用，维护中东地区的安全与稳定。在具体的外交实践中，中国既“要敢于向当事国提出符合国际道义的更为可行的具体解决方案”；又要“继续遵循决不强加于人的主权原则，处理好不干涉内政与建设性介入的关系”。

第五，坚持多边与双边并重，继续稳妥推进中国与中东国家关系的发展。此次中东剧变将进一步凸显阿拉伯国家发展的不平衡性和差异性，利用中阿合作论坛统筹中阿关系的难度将进一步增强，因此在进一步加强中阿合作论坛机制建设的基础上，应加强对阿拉伯国家差异性的认识，并开展有针对性的双边合作。在阿拉伯世界分化加剧的背景下，中国应在加强与阿盟、非盟等地区组织协调的基础上，要重点加强与海合会战略对话机制的建设，要根据中东国家形势变化有针对性地调整与相关国家的关系，要重点加强与埃及、沙特、土耳其、伊朗、以色列等地区大国的沟通、协调与合作，确保中国与中东国家关系的平稳过渡。

第六，要加强中国中东外交主体的多元化、外交渠道的多样化和多层次化，尤其是要加强与中东国家政治反对派的接触。在过去的中国中东外交中，外交主体单一和外交渠道相对匮乏的缺陷，制约了中国与中东国家关系的立体化发展，导致中国与中东国家的政治反对派、伊斯兰组织等力量的接触相对不足，不利于中国对中东国家形势变化的及时应对。在中东发生政治变革的背景下，与政治反对派打交道将成为中国外交无法回避的问题，而加强与民众交往，致力于引导公民社会建设影响中东国家的政治转型，已经成为美欧大国中东外交的重点。因此，中国应通过加强政党、非政府组织、民间团体、企业、研究机构、个人等多元外交主体建设，通过民间交往、宗教交往、人文交流等渠道，加强与中东国家政治反对派及其他主要社会组织的接触，夯实中国中东外交的社会基础，应成为中国中东外交的长期任务。

第七，加强中东非洲研究机构的队伍和能力建设。相对于西方大国的中东非洲研究和国内的其他区域问题研究，中国的中东和非洲研究存在着研究机构数量少、队伍小、能力严重不足等缺陷，尤其是关于中小国家的国别研究长期落后。中东变局发生后，中国思想界和舆论界产生的诸多对形势判断的简单、片面的认识，与中国中东非洲研究的落后和人才匮乏的状况有密切关系。因此，中国应从战略高度认识中东非洲研究的重要性，国家

和社会要都要加大投入，建立和培养一批高水平的中东非洲研究机构和专家队伍，不断加强其国际化和政策咨询能力建设，以更好地服务于中国的中东外交。

（摘自刘中民《国际观察》，2012年第1期）

链接六：　　中东北非变革对中国能源安全的影响

当前的中东北非地区正经历着一场历史性的大变革。2010年底发端于突尼斯的政局动荡迅速蔓延到其他阿拉伯国家，引起中东地区的全局性动荡，至今尚未尘埃落定。作为国际能源需求大户中的一员，中国在中东北非有着巨大的油气利益，而中东北非地缘政治环境的多变，会影响国际石油供给，继而影响油价和中国石油进口，给中国能源安全的保障带来严重挑战。

根据最新统计数字，2011年中国原油对外依存度达到55.2%，首次超过美国的53.5%。随着中国经济的持续快速发展，中国的原油对外依存度仍将上升，近年来从中东北非地区进口的原油占中国进口原油总量的40%以上。对于一个原油净进口国来说，原油供应安全很大程度上取决于产油国所在地区的地缘政治安全。虽然都在中东北非地区存在着巨大的能源安全利益，可相比于欧美而言，中国缺乏对其局势施加影响的能力，不可控的局面必然会产生不可控的新变化，这些不可控的新变化必然会对中国的能源安全造成不利影响。从维护能源安全角度考虑，中国必须对这些新变化保持预见性和警惕性。

大国博弈，利益重划

从世界主要大国（五大常任理事国与德国）2011年对石油的需求量与其自身的生产量来看，除了俄罗斯石油实现自给而且是重要的石油出口国以外，其他几个大国都对进口石油有着不同程度上的依赖。

结合中东北非变革中美欧国家的态度及其行动来看，我们可以发现在其背后石油利益集团的影子。在这场变革中，美国、欧洲对中东北非国家内部出现的反对派持支持态度，甚至直接武力干涉，北约通过空中打击帮助了利比亚反对派取得政权。北约国家的这些行为不但扩大了其在中东北非的政治军事影响，也有利于其在战后利比亚资源的重新划分中占据优势。利比亚反对派上台后宣称要按照对其态度友好程度来确定其合作对象，那么，西方国家由于为其提供了直接的军事援助帮助其获得政权自然成为其战后重建以及经济建设中首选的合作对象。早在战争期间，法国道达尔集团、英国石油公司等欧洲能源企业要求本国政府积极争取利比亚油田开采权。利比亚反对派更是直接表示在原油方面与法国、英国等西方国家没有政治问题，但与中国、俄罗斯还存在政治问题。可见，在利比亚石油利益重新博弈的过程中，中国可能处于极为不利的地位。

由于西方国家在中东北非的变革中普遍采取干涉其国家内政、支持反对派推翻原政府的策略，使其在这场变革之后很容易就赢得了新政府的合作。中国采取不干涉内政的政策，反对派对此是不满意的。对于西方国家来说，掌握了对中东北非发生变革后产生的新政府的政治影响力就自然能赢得后续的经济合作，而这其中最重要的就是石油资源。从这层意义上来说，在中东北非的变革中，大国之间对变革采取的不同政策以及大国之间



的博弈，结果就是美英法等西方国家在这场博弈中赢得了新政权的好感，扩大了它们在这一地区的影响力。这在未来可能会增加中国通过进口石油弥补石油缺口的困难。

伊叙局势，扑朔迷离

当前，叙利亚政府与反对派武装冲突不断，国际社会对叙利亚经济制裁力度加大；美国、欧盟继续对伊朗实施能源和金融制裁。霍尔木兹海峡石油运输线风险增大，叙利亚、伊朗国内油气投资环境恶化。

伊朗是中国的第三大石油进口来源国，而且伊朗周边的稳定对整个中东的石油供应有着战略性的影响。在当前伊朗局势日趋复杂的情况下，未来的走势大体有三种：① 美国继续采取以经济制裁为主的手段，限制外资进入和石油出口，打击伊朗国内经济；② 西方国家对伊朗进行军事打击，导致伊朗石油出口终止，国际油价迅速攀升；③ 伊朗在西方国家的压力下采取极端措施，封锁霍尔木兹海峡，导致全球最重要的能源通道中断。

从实际形势看，第一种走势出现的可能非常大。如果这种情况不断持续，将对中国在伊朗投资的企业及金融机构造成较大影响。2011 年下半年以来，由于国际压力，中石化延迟了亚达瓦兰油田的动工日期，中石油也推迟了在伊朗南帕斯第二期天然气田的钻探工程，从而影响了中国企业在伊朗的石油利益。如果出现第二种情况，中国虽然可以增加从沙特等产能富余国家的石油进口，保持石油资源总体需求，但油价的上升也将会增加输入通胀的压力。如果出现第三种情景模式，世界石油将会“运输瘫痪”，而对中国的石油供应则会带来灾难性的影响。

进入 2012 年，中东局势继续动荡。尽管欧美与叙利亚、伊朗的冲突有升级趋势，但国际社会普遍认为，欧美与叙伊爆发大规模武装冲突的可能性不大，严厉的经济制裁很有可能是长期行为。经济制裁是国际油价走高的重要推手。中国是石油进口大国，油价高位增长无疑会提高中国石油进口的成本。目前，中国企业在叙利亚的油气项目已经受到影响，一些项目已被延迟或中断。同时，欧美发起新一轮制裁后，中方在伊朗的油气项目风险也进一步增大。

政府重建，政治不稳

中东北非发生变革的国家在国内的反政府活动以及西方国家的压力甚至直接打击下，原政府相继垮台。这些国家相继进入了“后卡扎菲时代”、“后萨利赫时代”等，面临着艰巨的战后恢复与重建任务。对于这些国家的反对派来说，如何结束乱局，实现政局稳定、社会秩序良好是其在反政府斗争中所无法获得的经验。政治局势的稳定、社会秩序的恢复可以说是产油国恢复生产、安全出口的前提。那么，在这些国家的重建过程中存在的问题就应是我们考察其石油生产与出口能否恢复时所要首先考虑的。

以利比亚为例，我们可以看到其国内政治重建过程中还存在着许多问题。首先是国内部族问题反弹的可能性。利比亚是个部族色彩很浓的国家，内战虽然打败了卡扎菲，但卡扎菲当政以及内战期间造成的部族之间的隔阂、冲突能否在内战后被消弭还是一个未知数。部族影响的存在，或许就是利比亚后卡扎菲时代政治重建过程中的一个潜在的不稳定因素。其次，内战造成大量武器散落民间。利比亚在战后一旦国内重建出现困难、经

济恢复缓慢,这些武器是否会再次成为反抗政府的重要工具?显然是可能的。再次,宗教激进主义抬头。利比亚反对派曾宣称将以伊斯兰教义作为法律依据,不能不使国际社会担心利比亚的宗教激进主义问题。最后,利比亚反对派内部派系林立势必加剧政治重建的困难。反对派在崛起过程中本身就缺乏统一的权威,派系林立,各自握有一定的军事力量。它们共同的目标是消灭卡扎菲及其政权。在进入"后卡扎菲时代"后,如何实现派系整合以建立一个统一高效的政府,显然是个难题。如果其国内政治重建受阻的话,石油工业如何恢复基础设施?如何实现生产恢复?可以肯定的是,政治不稳定势必阻碍其石油出口以及与外国石油合同的履行。

同样,中东北非其他发生变革的国家,比如突尼斯、埃及等都有类似的政治重建困难。

中东变局,带来变数

作为中东石油出口的必经之地,每年由霍尔木兹海峡运出的原油占海湾地区石油总出口量的90%、全球石油产量的五分之一。针对美国及其西方盟友的制裁甚至打击,伊朗可能采取连锁性报复措施进行反制。在极端情况下,伊朗可能会封锁霍尔木兹海峡进行报复。伊朗如果真的采取行动封锁霍尔木兹海峡,全球将陷入"多输局面"。最直接的是全球能源运输将受到重大打击。从目前形势看,哪怕伊朗不封锁霍尔木兹海峡,只要该地区保持"乱而不战"的局面,对石油供给中断风险的担忧以及恐慌性预期就会把油价推升至高位。国际货币基金组织表示,对伊朗实施的石油禁运可能导致全球供应每日减少150桶,国际原油价格将出现30%的上涨,即每桶上涨20到30美元,而一旦出现封锁霍尔木兹海峡的极端事件,国际油价将会疯狂飙升,世界经济到时亦会承受更大压力。

与此同时,海湾周边国家和伊朗的"海湾三岛":阿布穆萨岛、大通布岛和小通布岛的争端近期也有加剧的趋势。今年5月初,海湾阿拉伯国家联合部队(又名"半岛之盾")在阿联酋进行了为期两天的代号为"忠诚岛屿"的军演。伊朗外交部发言人拉曼·梅赫曼帕拉斯特强调,美国的战机参加了"忠诚岛屿"军演并在阿联酋进行部署,对海湾局势和伊朗的安全构成了威胁。中东媒体分析认为,"忠诚岛屿"军演以及伊朗的官方表态,是以阿联酋为代表的海湾阿拉伯国家与伊朗之间针对"三岛"分歧的升级表现。在其背后,美国借此推波助澜,向伊朗施压无疑是冲突升级的重要诱因。如果处置不当,有可能使海湾周边国家关系紧张,从而会增加霍尔木兹海峡石油通道的不稳定性。

综上所述,中东北非变革引发的一系列新变化对中国石油稳定的供应将产生不确定的影响。根据目前的形势,利比亚、突尼斯、埃及的战后政府重建工作还存在各种各样的挑战,政治斗争引发政局不稳的可能性很大;叙利亚局势仍在演变的过程中,充满了各种变数;伊朗核问题在短时间内解决的可能性微乎其微,危机升级的可能性却始终存在。为确保中国的石油安全,我们必须对这些问题引发的地缘政治新变化保持足够的预见性和警惕性,对这些新变化及其影响进行深入和全面的分析,并在此基础上反思和调整中国的地缘安全政策和思维,做好危机预警工作,制定有效的应对措施,防患于未然。

(摘自 http://www.in-en.com/article/html/energy_)





活动实践

1. 对比中东国家的动荡局势和我国社会主义建设的成就，组织学生开展讨论、辩论，引导学生客观认识中国民主政治发展中存在的问题，自觉抵制西方意识形态的渗透。

2. 组织学生开展“节能降耗与国家安全”主题班会，进行专题讨论，引导学生认识到，中国是能源消费大国，能源的对外依存度高，动荡不安的中东形势对我国的能源安全、经济安全也是极大的威胁。同时开展“我为节能献一计，节能降耗我行动”活动，增强学生的节能环保意识，自觉投身节能降耗行动，为能源安全贡献一己之力。

第六讲 国际战略形势与安全热点问题

【教学目的】

当前的国际环境正发生着极其深刻而复杂的变化，权力从传统强国美欧向新兴大国转移，并扩散至其他地区力量中心。多边外交、大国间的协调与合作将成为未来世界格局的主要特征。各国纷纷加快发展综合国力，力争在未来的国际秩序中占据有利位置，相互间基于资源及技术的争夺愈演愈烈。本讲通过相关内容的讲授，使学生进一步了解当前国际格局向多极化发展的基本特点，海权在维护全球时代国家安全方面发挥的重要作用，网络空间竞争对21世纪国际战略力量的消长，以及大国的兴衰的重要影响，引导学生深刻认识大国关系的调整、地区形势的演变，全面把握我国面临的机遇与挑战，从而理性看待相关问题。

2013年，世界风云跌宕起伏，潮起潮落。这一年，世界航船在狂风骇浪间抵浪前行、乘风向远；这一年，涌浪、激浪、破浪，成为世界风云的最佳注解。中东动荡余波难平，涟漪四起，冲击重叠的暗礁，波滚浪涌；美国监听丑闻"棱镜门"一石激浪千层，"信任海啸"惊醒梦中盟友；新兴经济体牵手共融、矢志锐改，酿就破浪之势……纷繁复杂中，和平与发展的磅礴力量不断增强，但引发不稳定、不确定的暗流也依然涌动。

总的来看，世界进入一个新的调整、变革期，在这个过程中出现了权力的转移和扩散，各种力量的较量和互动更加频繁。我们面临难得的机遇，也面临复杂的国际环境和激烈的竞争，而在世界格局出现"碎片化"时代征兆的今天，无论哪个国家、哪个民族，要在世界格局中占有一席之地，必须不断增强自身实力、加强国际合作，内外双修方是强国之路。

一、国际格局多极化的发展趋势

多极化趋势是二战后政治格局演变的最基本特征，战后扮演全球和区域性主角的有：美国、欧盟、日本、俄罗斯、中国和东盟、非统组织、拉美地区组织等。

多极化是世界经济政治发展的必然趋势。其理由是：① 世界格局转换的终极原因是经济关系和经济实力对比的变化；② 美国独霸世界不得人心，逆历史发展趋势而动；

③ 从当今世界力量结构来看，多极化是确定趋势。当今世界存在美、日、中、欧盟、俄罗斯等多个强国。它们之间综合国力较量的结果必然将导致多极化世界格局的诞生。

多极化是世界历史前进的必由之路，是人类社会避免单极世界种种危害的唯一正确道路。多极化的世界，有利于阻止少数大国肆意发动侵略战争，维护世界和平与稳定，保证中小国家的安全和主权，提高中小国家的国际地位；有利于世界各国人民平等相处，互利合作和通过谈判、协商解决国际争端；有利于倡导崭新的国际关系准则，改革国际经济政治旧秩序，推动世界进步和人类共同繁荣有利。

但世界走向多极化并非一帆风顺，唯一超级大国美国建立由其领导的单极世界的战略已经确定，当今世界战略力量平衡还没有形成，多极世界与“单极世界”的矛盾和斗争仍然激烈，但多极化最终会克服单极世界力量的抵制，成为大势所趋。

（一）大国关系调适推进，国际格局继续演变

随着 2012 年“世界大选年”尘埃落定，包括美国、中国、日本等国在内的新政府开始治国理政和发展对外关系。2013 年，各大国在外交上各自做出必要调整，以适应内外新情况，大国关系继续保持总体稳定。

2013 年，中美致力于构建“新型大国关系”，中俄战略协作伙伴关系继续巩固和发展，美日、美印关系显露新特点。

新型大国关系是以相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系为核心特征的大国关系，是崛起国和既成大国之间处理冲突和矛盾的新方式。2012 年 5 月 3 日，在北京召开的中美战略与经济对话期间，双方将构建中美“新型大国关系”作为主题，这一概念被特别推出。2012 年 11 月，未来中美关系的走向成为国际主流媒体关注的焦点，新型大国关系更成为各界关注的热点。2013 年 6 月 6 日，中国国家主席习近平抵达美国加利福尼亚州，在安纳伯格庄园同奥巴马总统举行中美元首会晤，围绕双边政治经济文化军事关系发展、朝核和伊核等地区热点难点问题、气候变化和国际能源格局变动等全球性问题，进行深入探讨，增加共识，减少分歧误解，积极拓宽途径，扩展利益交汇面和有效管控风险，朝着平等互信、包容互鉴、合作共赢的新型大国关系目标迈进。国际社会普遍认为，这是中美就构建“新型大国关系”精心设计、深度沟通的一次会晤，意味着从两国最高层推动中美发展新型大国关系的构建启步。2013 年 7 月，第五轮中美战略与经济对话、第三次中美战略安全对话相继在华盛顿举行。这表明，中美双方正在朝着构建新型大国关系努力。

2013 年 3 月，中国国家主席习近平将俄罗斯作为就任国家主席后出访的第一个国家，体现了两国领导人对中俄关系的重视，也表明中俄双边关系已达到前所未有的高水平。中国国家主席习近平和俄罗斯总统普京在莫斯科共同签署了《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于合作共赢、深化全面战略协作伙伴关系的联合声明》，就加强中俄“全方位战略合作”达成共识。“全方位战略合作”确定了两国关系发展方向和重点合作领域，标志着两国在“拒绝固化”中开启务实合作新时代。所有的合作，落在经济、技术的纵深合作上，才更务实。靠金融、靠科技实力较量的今天，任何一种战略合作模型都得着眼于经济发展的“务实”关系上。“习普会”最实在的价值，就在于以此为契机，推动中俄进入经贸强强合作的新时代，开启了中俄关系发展的新纪元。

历次中美战略与经济对话及成果			
次数	时间	地点	成果
首轮	2009.7.27—28日	华盛顿	对话期间，双方就事关两国关系发展的战略性、长期性、全局性问题坦诚深入地交换了意见。双方就双边关系，两国在经济、金融及相关领域的合作，两国在全球性问题以及地区问题上的合作，战略与经济对话机制等问题达成了广泛共识
第二轮	2010.5.24—25	北京	对话期间，双方就事关中美关系发展的全局性、战略性、长期性问题深入坦诚交换了意见，两国主管部门签署了多项合作文件，达成了总共26项具体成果，内容涉及环境、科技、海关、卫生和执法等广泛领域
第三轮	2011.5.9—10日	华盛顿	对话期间，中美双方围绕落实胡锦涛主席当年1月访美期间两国元首达成的重要共识，就事关中美关系发展的全局性、战略性、长期性问题坦诚、深入交换了意见。双方一致同意增进战略互信，密切高层交往，深化双边合作，加强国际和地区问题的沟通协调，不断推进中美合作伙伴关系建设。双方共达成112项具体成果，并签署《中美关于促进经济强劲、可持续、平衡增长和经济合作的全面框架》
第四轮	2012.5.3—4日	北京	对话期间，双方进行了坦诚、深入、建设性的对话，决定推进两国务实合作，以建设相互尊重、互利共赢的中美合作伙伴关系。在战略对话中，双方围绕推进中美合作伙伴关系建设、开创新型大国关系，增进战略互信，深化广泛领域务实合作，促进中美在亚太良性互动和国际地区问题上的协调合作，完善对话机制等议题交换了意见，取得新的重要共识。在经济对话中，双方认真落实两国元首共识，就促进经济强劲、可持续、平衡增长，拓展贸易和投资机遇，金融市场稳定与改革等议题坦诚对话，取得67项互利共赢成果
第五轮	2013.7.20—11日	华盛顿	双方就重大双边、地区和全球性问题深入交换意见，再次确认通过战略与经济对话机制的作用，深化战略互信，拓展务实合作，以构建中美新型大国关系。战略对话就以下具体成果和拓展合作领域达成一致

中美构建新型大国关系　走相互尊重合作共赢之路

2013年2月22日，美国总统奥巴马和日本首相安倍晋三在白宫举行会谈。会谈主要涉及美日同盟、朝鲜核试验、钓鱼岛、《跨太平洋战略经济伙伴协定》(TPP)谈判等问题。从会后发表的声明看，会谈成果有限。在钓鱼岛争端造成中日关系紧张之际，美国似乎刻意让此次会谈保持低调。尽管两国领导人多次强调美日同盟的重要，但实际上两国关系非常微妙。美国从更广阔的视野，也即从塑造新的国际体制出发，利用日本力量，更加关注日本的经济复苏和日本在重塑国际经济秩序方面与美国的合作程度。同时，由于美国将中国视为其塑造新的国际体制的主要竞争对手与合作伙伴，而日本在很大程度上是美

国展开上述战略的借助力量，美日关系的不稳定性进一步增强。

此外，随着印度洋的崛起，2013 年 9 月 27 日，美国总统奥巴马在白宫会见了印度总理辛格，称辛格是“伟大的朋友”，赞扬他对加强美印关系中所起的作用。奥巴马与辛格一致同意，将加强包括阿富汗、市场准入与移民等问题上的合作，美印增强相互借重并推进伙伴关系。

（二）发达经济与新兴经济“双速”增长态势更为明显

美国经济呈“锯齿”型波动。2012 年美国实现了 2.2％的适度增长。2013 年一季度维持温和增长势头，第一季度 GDP 增长折年率终值为 1.8％，低于此前估测的 2.4％，但高于上季度的 0.4％。有迹象表明经济的基本面正在逐步改善。就业继续复苏、房地产快速增长、居民消费回暖趋势未改、私人投资增长较快，以上因素成为美国经济复苏的重要动力。尽管经济的基本面正在稳固过程中，2013 年美国经济仍未摆脱低速复苏的趋势。

2013 年以来，欧债危机形势趋缓。从 2012 年 7 月底欧洲央行行长德拉吉承诺将“尽其所能捍卫欧元”之后开始出现缓和，同年 9 月初欧洲央行出台旨在为意大利、西班牙等重债大国“托底”的新“购债计划”后，形势更是明显趋缓。对于多个重债国来说，象征一国融资压力的十年期国债收益率均出现明显下滑。得益于外部需求好转和安倍经济学的刺激，2013 年一季度日本经济实现较快增长，实际 GDP 为 523.19 万亿日元，比去年第四季度增加 5.29 万亿日元，环比折年率高达 4.1％。其中，私人消费和出口是拉动经济增长的主要力量，环比增长率分别为 0.9％和 3.8％。

新兴经济体发展面临挑战，但后发优势依然具备，依然是世界经济重引擎。新兴经济体，是指某一国家或地区经济蓬勃发展，成为新兴的经济实体。目前并没有一个准确的定义。从 2010 年开始，博鳌亚洲论坛开始发布新兴经济体发展的年度报告，并首次定义了 E11（新兴 11 国）的概念。E11 指的是 20 国集团中的 11 个新兴经济体，即阿根廷、巴西、中国、印度、印尼、韩国、墨西哥、俄罗斯、沙特、南非和土耳其。2013 年 3 月，博鳌论坛中，有专家指出，2008 年金融危机之后，在可预见的未来全球经济增长中 50％仍然来自新兴市场，其中主要是来自亚洲，印度是 5％，中国是 7.5％，显然是低于经济危机之前，但是仍然属于快速增长。印度尼西亚 2011—2013 年增长速度在 6.3％—6.5％之间，菲律宾、泰国增长速度 6％以上，马来西亚接近 6％。整个 2013 年，发展中国家抱团取暖意识增强，南南经贸关系更为紧密。随着南非举办金砖国家峰会，非洲热持续升温，非洲发展与合作呈现新势头，其在全球经济版图中的重要性更加凸显。

（三）地区热点此起彼伏，地区格局加速演变

1. 亚太仍是主要力量关注和角力的中心

亚太地区总体保持稳定，经济持续较快发展。据统计，目前亚洲经济总量已占世界的 30％，到 2050 年，亚洲经济将占世界经济总量的 50％。东亚区域合作取得重要进展。2012 年 11 月在柬埔寨金边第 21 届东盟及其系列峰会期间，中日韩宣布启动自贸区谈

判；中、日、韩、印、澳、新与东盟共同启动"区域全面经济伙伴关系"谈判。2013 年 10 月 9 日，第 23 届东盟峰会在文莱开幕，十国领导人在东盟峰会上再次确认 2015 年建成东盟共同体的目标，讨论已取得的进展，并探讨巩固东盟共同体建设成果的办法，力争在 2015 年年底前建成一个"经济一体化、政治团结、担负社会责任"的东盟共同体。

随着亚太在国际经济与安全格局中的地位进一步提升，各主要力量纷纷加大对亚太的关注和投入。美国力推亚太"再平衡"战略，加强同日、澳、韩、菲、泰等国的盟友关系，提升与印度、越南、印尼等伙伴的双边关系，改善同缅甸、柬埔寨的政治经济关系；加大对亚太事务尤其是南海、钓鱼岛等热点问题的介入力度，在 2013 年"国防授权法案"中明确规定《日美安保条约》的第五条适用于钓鱼岛；调整军事部署，加强军事存在，宣布将美军在亚太地区舰只数量占总舰只的比例从 50%增加到 60%；继续推进"跨太平洋战略伙伴经济协定"（TPP）谈判，吸收加拿大、墨西哥加入谈判进程。

俄罗斯"亚太战略"进一步深入。2013 年 9 月，俄罗斯副外长伊戈尔·莫尔古洛夫在吉隆坡第 27 届亚太地区圆桌会议上发言时，向亚太地区伙伴建议制定有法律约束力的安全条约，主张制定亚太地区安全"路线图"。2013 年 9 月 3 日，俄罗斯副总理、俄罗斯总统驻德涅斯特河沿岸共和国特别代表德米特里·罗戈津在基希讷乌表示，俄罗斯 21 世纪的目标目前位于亚太地区，将向那里安置火箭制造业和航空业。在 2020 年前准备为改装俄罗斯武装力量投入 5 000 亿欧元，这仅用于购买，而对技术改装企业将投入 1 000 亿美元，彰显其力推"亚太战略"的决心。俄罗斯还积极推动与中国、越南、印度等亚太国家的关系，越南允许俄在金兰湾设船舶维修设施，俄印签署 29 亿美元军火大单。

印度加快"东进"步伐。印度顺应美国积极拉拢和北约准备退出阿富汗之势，继续加强对美合作、对俄关系，以及与上合组织关系，扩大对阿富汗乃至南亚、中亚事务的影响力，同时继续发展与东亚和西太平洋的韩国、日本、澳大利亚等国的关系，并把与东盟关系提升到"全面战略合作关系"的新高度上，推进与越南、缅甸、泰国等东南亚国家的关系，继续对南海问题保持适度的关注和某种形式的介入。

欧盟加大对亚太的重视力度，更新对东亚外交安全政策纲要。2012 年 7 月，欧盟与美国首次就亚洲事务发表联合声明，呼吁在涉及亚洲的外交、安全与贸易问题上加强协调。2012 年欧盟完成与新加坡的自贸谈判。2013 年，欧盟与印度、马来西亚、越南的谈判进程加快；2013 年 3 月，欧盟与泰国启动自贸协定谈判；2013 年 4 月，欧盟日本进行首次双边自由贸易协定谈判。

2. 中东格局呈"碎片化"

西亚北非地区动荡进一步深化，呈现长期化、国际化趋势。叙利亚战事持续不断，据媒体报道，至 2013 年 10 月，叙利亚危机持续发酵，已造成超过十万平民丧生。在政府军与反对派武装反复拉锯的过程中，越来越多的外部极端势力正在进入叙利亚，使当前局势更加扑朔迷离。叙利亚目前已成为阿拉伯变局的刹车器，僵持状态可能会在较长时间内继续，国际干预仍难成现实，巴沙尔下台可望不可即。叙利亚局势将继续牵动西亚北非全局。伊朗重视伊叙同盟，一再警告外国不要军事干涉叙利亚，并积极参与致力于解决该国危机的政治努力，西方如武装推翻巴沙尔政权很可能招致伊朗的报复。而叙利亚乱局还

将产生“溢出效应”，一旦叙利亚局势失控，黎巴嫩、伊拉克乃至约旦都可能随之陷入内乱。

2013年7月，埃及军方宣布总统穆罕默德·穆尔西下台。穆尔西随后坚称自己是“合法的民选总统”，遭到军方软禁。中东各国对埃及政权变更反应不一，各有盘算。沙特阿拉伯和阿联酋宣布将为埃及提供80亿美元的现金和贷款，以支持埃及的过渡政府。值得留意的是，宣布协议的时间为埃及军方开枪打死数十名穆斯林兄弟会成员的次日，而成员当时正在抗议。一般相信，两国的举动是对军事政变投下信任票。相反，卡塔尔和土耳其却在财政和外交方面给予穆兄会有力的支持。早在穆尔西执政时，卡塔尔已在他执政的一年间为其政府提供约80亿美元的援助，而土耳其则提供了20亿美元贷款。两国提供的资金令当时仍在位的穆尔西能拒绝实施赢得国际货币基金组织支持的经济改革。

伊朗核问题依然存在，美伊同时在核问题、叙利亚和巴以冲突三个领域纵横捭阖，展开错综复杂的博弈。“聚焦伊朗”仍将是美国中东政策的核心。在2013年以色列大选中，内塔尼亚胡轻易胜出，地位随之加强。但他面临两大阻力：一是以内部势力强大的亲美集团，二是经济困难。

在埃及忙于国内政治经济重建、伊朗疲于应对西方制裁、叙利亚陷于内战的背景下，以沙特、卡塔尔为代表的海湾合作委员会成员在地区的作用和影响上升。土耳其更是西亚北非动荡的最大赢家，积极谋求在解决伊朗核问题、叙利亚危机中发挥更大作用。在地区国家政权更替过程中，伊斯兰力量乘势而起，要么上台执政，要么成为各国议会中举足轻重的力量。伊斯兰力量的崛起深刻影响了地区政治格局，宗教与世俗以及不同宗教、教派、民族间矛盾进一步加剧。随着动荡后续效应不断显现，各种矛盾继续深入发展，地区乱局还将持续相当长一段时间。

中东新形势的变化使美国推行民主价值观与维护经济、安全等现实主义利益之间发生严重冲突。突尼斯、埃及、也门、利比亚变局后并未奉行全盘西化的政策，而是在大国之间保持平衡，彰显各自外交的独立性。地区动荡打乱了美国中东战略部署，其全面主导塑造中东的能力不再，被迫向有限干预调整，推行“新干涉主义”更加力不从心，其战略重心东移受到牵制。

（四）美继续推进“亚太再平衡”，但受到多重矛盾制约

第二届奥巴马政府的全球战略将保持很大连续性，包括大力推进出口、推动跨太平洋伙伴关系协定、按既定时间表从阿撤军、巩固美联盟体系、实行“亚太再平衡”战略。

尽管美国受国内经济等因素制约，但“再平衡”将是可持续的战略。一方面，美国整合国内资源，继续将资源投入向亚太地区倾斜。另一方面，美国依靠地区盟友和伙伴，鼓励这些国家发挥作用，同时推动东亚峰会等地区机制实现功能化，以减轻美国资源投入压力。

在操作层面，美国已经将军事含义明显的“战略转移”改称为“战略再平衡”，强调“再平衡”是从政治、经济和军事等方面全面接触亚洲的综合性战略，并非仅限于军事。

然而，美国在推进“亚太再平衡”战略过程中，面临以下矛盾，并难以摆脱其束缚：

其一，美国一脚陷在中东，一脚迈向亚太，难以做到东西兼顾。国际国内因素决定了美国仍要把很大精力投放中东和欧洲，乃至非洲，在“东张”的同时还须“西望”。例如，尽

管奥巴马已获连任，但仍无法忽视美国裔犹太人的诉求和影响，必须顾及和以色列的关系，重视对中东的政策和投入。

其二，美国一方面抱有很高的战略企图，一方面战略支出颇受限制，难以使二者匹配。“财政悬崖”等问题使国防开支遭受削减压力。2011 年两党围绕债务上限谈判时附加了一个未来 10 年削减 1.2 万亿美元政府开支的条件，而两党代表组成的减赤“超级委员会”未能就如何削减政府开支达成协议。2013 年 3 月 1 日，美国政府跨过自动削减赤字机制生效的最后期限，根据美国民主、共和两党在 2011 年达成的协议，联邦政府的开支将从 2013 年开始每财年削减约 1 090 亿美元，根据两党今年 1 月初达成的解决所谓“财政悬崖”的最新方案，在本财年 850 亿美元的政府开支削减计划中，约一半由国防类开支承担。另外，美国国内利益集团、国会等日益制约政府财政，政治“极化”日益显现。美国政府欲加强投入也力不从心。部分伙伴国已开始抱怨美国的军援是“小额施舍”。

其三，美国“亚太再平衡”旨在满足其私利和权欲，这与地区国家追求发展与合作的目标相背离，难以使二者相互调和。美国“战略东移”、“重返”亚洲或搞“亚太再平衡”，皆为争权夺利而来，旨在攫取地区事务主导权，而决非为分权和让利而来，不会将主导权拱手相让，甚至会颐指气使。这显然与东盟等国家维护地区稳定、推进地区合作、谋求共同发展的诉求和努力背道而驰。

其四，美国“亚太再平衡”既要加强对中国的防范与制衡，又离不开对中国的借重与合作，难以使二者并行不悖。中国以两手对两手，加剧美国两面性的内在矛盾。针对中美交锋，东盟等地区国家不愿看到中美关系恶化使其从“左右逢源”变为“左右为难”，明确表示不愿在中美之间选边站队。随着综合国力的增长，加上难以撼动的地缘、经贸、历史和文化等优势，中国的地区影响力不减反增，美国制衡中国愈发困难。同时，中国促美合作的手段与筹码也在增加。

（五）中国国际地位提升，但面临更严峻的周边形势

总体看，国际格局正朝着有利于发展中国家的方向发展。发展中国家尤其是新兴经济体在世界经济、政治和全球经济治理等领域的力量都在上升。2013 年，中国作为最大发展中国家，国际影响力继续扩大，在推动国际关系民主化、促进全球经济治理等方面发挥了更重要的作用。与此同时，2013 年中国周边环境中的负面因素也在上升，中国面临着更大的外部压力。

领土争端是中国周边安全面临的主要挑战。部分地区国家受到美国“再平衡”态势鼓舞，挑战中国领海主权的胆量与步伐加大。

在东海，日本对钓鱼岛采取单方面行动，导致紧张态势急剧升温。以 2013 年为例，日本仍然持续不断地在钓鱼岛制造事端。1 月，日本调集预警机 24 小时监控钓鱼岛，并决定未来 3 年成立一支“专门安保队伍”，这支队伍人员规模为 600 人，配备 12 艘新型巡逻船；2 月，日本冲绳县石垣市政府向日本政府提出将钓鱼岛列入政府申请“世界自然遗产”的项目“奄美·琉球”之中，以便造成联合国机构对于“钓鱼岛主权属于日本”的认可事实。3 月，日美新防长首次会谈声称就钓鱼岛问题紧密合作。7 月以来，日本 30 名右翼分子赴钓鱼岛滋事，首相安倍在石垣岛发表演讲称对钓鱼岛主权不会让步，日本外务省上传网络

短片宣示钓鱼岛“主权”。11月27日，日本政府汇总并公布了新《防卫计划大纲》概要，将“应对中国”作为重点内容，指出针对“持续增强军备”的中国，日本将引入无人侦察机，重点强化日本自卫队“广域常态化警戒监视”能力；在“离岛防卫”方面，要灵活运用民间船只，增强海上运输能力，构建机动性强且能够迅速登岛进行“岛屿夺还”作战的体制。此外，日防卫省还计划增设自卫队水陆两栖部队。

日本还极力争取域外势力的支持。2010年中日撞船事件后，当时的美国国务卿希拉里在与日本外务大臣前原诚司举行会谈时表示，钓鱼岛适用于日美安保条约范围之内。2012年，日本又数次与美确认这一“保证”。美国参议院全体会议决定，在2013财年“国防授权法案”中加入补充条款，明确规定钓鱼岛是《日美安保条约》第五条的适用对象。日本外相还频繁出访欧洲各国，加强对钓鱼岛问题的宣传，企图获取欧洲国家的支持。

在南海，菲律宾和越南在争夺南海主权方面更具挑衅性。2012年，菲动用军舰武力袭扰手无寸铁的中国渔民引发黄岩岛事件。此后，菲不断提出外交抗议，要求中国船只撤出黄岩岛海域，先后“重新命名”黄岩岛和南海。越南公务船在南海追扰正常作业的中国渔船，空军战机对南沙群岛岛礁进行所谓“巡逻侦察”。越南国会审议通过了《越南海洋法》，把中国西沙群岛和南沙群岛包含在其所谓的“主权和管辖范围”内。菲、越除使用上述手段不断试探中国底线外，更变本加厉地推动南海问题国际化。首先，菲律宾拉域外势力介入以获取安全支持的力度明显加大。黄岩岛事件发生后，菲总统高调访美。两国总统会谈后，白宫发表声明称，美将通过增加联合军演、训练项目等方式帮助菲提升军事水平，建立“最低限度的可靠防御能力”。美菲举行了外长和防长“2＋2”会谈。双方表示将合作开展菲海上安全能力建设。美重申对《美菲共同防御条约》、海上航行自由和地区安全所做承诺，并承诺将向菲赠送第二艘军舰。2013年11月26日，中国航母辽宁舰开赴南海，首次组织跨海区长时间航行训练，而“2艘护卫舰＋2艘驱逐舰＋1艘航母”的编队，被迅速冠以“中国航母战斗群”的名号。同时，美国“尼米兹”号和“华盛顿”号两个航母战斗群已经部署到南海海域（“华盛顿”号航母已到日本冲绳外海与日本举行军演），而日本王牌舰、排水量1.8万吨的护卫舰（实为是直升机航母）“伊势”号也已抵达菲律宾。如果中国辽宁舰抵达，那么南海将云集三国四艘航母，它们可能在南海“不期而遇”，这种情况在和平时期非常罕见。这说明各国对南海控制权的争夺日趋白热化，冲突的风险也明显增加。其次，南海问题东盟化的趋势尤为明显。菲律宾和越南要求东盟国家画线站队，因菲律宾刻意要将黄岩岛事件写进公报而引发争议，致使东盟外长会议有史以来首次未能发表《联合公报》。在菲、越推动下，部分东盟国家对南海问题关注度提升，推动制定“南海各方行为准则”。

2013年，中国及中国周边反恐形势依然严峻。2013年1月10日，巴基斯坦经历两年来最为血腥恐怖的一天。发生在西部的4起爆炸袭击造成300多人死伤。恐怖分子的罪行令人发指，巴基斯坦安全局势堪忧。2013年6月26日，新疆鄯善县小镇鲁克沁地区发生暴力骚乱事件，造成27人死亡。根据现场人员描述，当时多名新疆暴恐怖分子手持砍刀袭击了鄯善县的公安局，他们不仅向当地平民和警察实行打杀行为，并且放火烧毁了警察局和警车，场面十分暴力和恐怖。所幸当地警察反应迅速，立即实施围捕，治乱过程中当场击毙10名暴徒，并抓捕了3名暴徒。

地区军控形势不容乐观。2013年2月12日，朝鲜宣布成功进行了一次地下核试验，并称此次试验的是小型轻量的原子弹，同时多国宣布检测到了可能与此相符的地震。对此，日本要求联合国安理会召开紧急会议，韩国提升了军队的警戒程度。此外，美国和日本还紧急出动飞机来确认辐射特征。2013年9月，印度“烈火-5”远程导弹第二次试射成功，加大军购力度，引起了巴基斯坦的警惕和担忧。2013年7月初，菲律宾宣布了5年内掷18亿美元资金大手笔购买先进军事装备的计划。8月3日，法新社以“菲律宾为南海采购法国军舰”为题报道称，菲海岸警卫队发表声明，宣布耗资600万欧元从法国收购一艘有26年历史的“La Tapageuse”号巡逻舰，加强其海军巡逻力量。该舰长54.8米，装备有两门火炮、两挺机关枪，预计将在2014年4月抵菲。越南2006年从俄罗斯采购的2艘“猎豹”级护卫舰，2011年已全部交付。近年来，越南还从俄罗斯订购了6艘“基洛”级潜艇和2艘“萤火虫”级高级巡逻舰。

另外，西方国家拉拢中国周边国家的力度明显加大。缅甸成为西方重点染指的对象。美国与缅甸复交，部分解除制裁。奥巴马总统访问缅甸，是有史以来美国在任总统首次踏足该国。英国和日本在经济援助和免除债务等方面积极承诺。部分欧洲国家计划增加对缅投资，加强与新加坡、泰国、菲律宾的经贸关系。欧盟欲调解泰国南部和菲律宾国内武装冲突。蒙古与北约签署合作伙伴协议，加入欧安组织。乌兹别克斯坦退出集安组织，为美国在该国设立军事基地开辟道路。

二、海洋资源利用及其战略调整

“谁控制了海洋，谁就控制了世界。”

——西塞罗

1890—1905年间，美国海军少将阿尔弗雷德·塞耶·马汉相继完成了被后人称为马汉“海权论”三部曲的《海权对历史的影响1660—1783》、《海权对法国革命和法帝国的影响：1793—1812》和《海权与1812年战争的联系》，其有关争夺海上主导权对于主宰国家乃至世界命运都会起到决定性作用的观点，盛行世界百余年而长久不衰。或许马汉没有想到他的“海权论”在2012—2013年着实火了一把，中日钓鱼岛冲突等海上风波使得越来越多的人将目光聚焦到海事领域。

21世纪，人类进入了大规模开发利用海洋的时期。新海洋观与海洋科技的进步打开了新的发展空间。随着陆地资源日益紧缺，人类再次将目光投向了占地球面积71%的海洋。这里不仅有便利的交通和丰富的渔业资源，更重要的是，它蕴含着人类未来可持续发展的出路。

21世纪，全球主要海洋国家围绕海洋开发，不断完善立体的海洋战略，努力拓展未来发展的新空间，由此形成的以海路、海岛、海底为焦点的竞合格局逐渐凸显。海上安全面临着传统因素与非传统因素的双重隐忧。同时，近年来关于海岛归属的争端不断升温，背后除了相关国家抢占重要战略位置的考虑外，根源仍是各国对海底资源的争夺。



中国共产党在十八大中报告也首次提出“建设海洋强国”。中共中央总书记习近平在中央政治局第八次集体学习时指出，要进一步关心海洋、认识海洋、经略海洋，推动我国海洋强国建设不断取得新成就。海洋强国战略的逐步实施，必将加速中国梦早日实现。

（一）海洋是什么

数千年来，由于技术所限，人类所能接触的只是邻近的一方水域，广阔的海洋可望而不可即。但是，自从海洋成为联结不同区域的纽带之后，地位便不断上升，逐渐成为容纳人类发展的新空间。对于一个国家而言，海洋，不仅仅是相互连通的一片水体，更重要的是一种战略资源。

首先，海洋是可持续发展的资源“脊梁”。深海海底到底有什么东西？油气资源。近十年来发现的大型海底油气田，2/3 在深海。除了深海油气，海洋还富含其他四大类陆地紧缺的资源：一是大洋金属矿产，包括铁锰结核、多金属结核和富钴结壳等；二是热液硫化物矿床，贵金属纯度很高，非常珍贵；三是可燃冰，人类已在全球发现了 120 多处可燃冰矿区；四是深海生物基因资源，据估计，海底黑暗世界的生物占地球总生物量的 30％。另外，占地球面积 71％的海洋还是地球重要的生态调节系统，对气候和人类的生活、居住和环境等多个方面具有明显的控制和调节作用，时刻为人类创造生态服务价值。1997 年《自然》杂志曾刊文公布了海洋对人类的生态服务价值的评估结果，大约为每年每平方公里海洋约合价值 40.52 万美元。

其次，海洋是世界经济的新增长点。人类开发海洋已有几千年的历史，早期的海洋开发活动仅局限于“兴海盐之利，行舟楫之便”。进入 21 世纪以来，全球掀起了一股海洋开发热，世界海洋经济总产值已超过 1 万亿美元，占世界 GDP 总值的 4％以上。世界四大海洋支柱产业（即海洋石油工业、滨海旅游业、现代海洋渔业和海洋交通运输业）业已形成，并呈现出欣欣向荣的发展前景。继地理大发现以及二战后“蓝色圈地”运动之后，海洋开发再度成为全球关注的热点。在 2012 年美国国家海洋委员会进一步制定海洋执行规划，开始就相关海洋发展规划进行意见征询。同年，欧盟进一步提出相应的蓝色增长战略，将海洋与海事部门统筹考虑，认为海洋是欧盟创新与增长拥有巨大潜力的领域，蓝色经济每年可以拉动 540 万个就业岗位和 500 亿欧元增加值。澳大利亚、日本、韩国都提出了海洋发展规划和战略，尤其注重深远海和极地开发，并且与具体产业发展规划和领军企业发展计划相衔接。

第三，海洋是大国发展崛起的门槛。海底资源与海洋产业的重要性，意味着 21 世纪的大国首先是海洋强国。中国工程院院士管华诗说：“海洋是非常复杂的系统，从发现资源、获取资源、利用资源到形成产业链，各个环节都需要科技支撑和突破，而且涉及物理、化学、生物、地质等多个学科和工程技术的多个领域。”如今，发达国家海洋经济科技进步贡献率已达到 70％，而我国只有 30％。同时，海洋开发能力是海洋安全的重要保障。国家海洋局海洋发展战略研究所 2013 年 5 月发布的《中国海洋发展报告（2013）》指出，随着海洋世纪的到来，海洋已经成为各国争夺与较量的场所。我国海洋安全问题随之逐渐凸显出来，成为国家安全的主要战略方向，不仅关系到国家的主权与安全，更关系到国家的未来发展。

（二）海路安全及海岛主权纠纷

1. 海路安全隐忧仍在

世界联系最方便的载体是海洋，最简捷的途径是海上通道。海洋运输是国际贸易的主要运输方式，90％的货物贸易是通过海运实现的。世界上任何一条主要海上通道受到破坏，都会使许多国家受到影响，进而影响该国经济安全。因此，海路安全历来为各国高度重视。

对于中国经济与能源安全而言，海路同样至关重要。有资料表明，包括铁矿石、原油等战略物资在内，中国90％以上的外贸货物通过海运完成，在世界最繁忙水道之一的马六甲海峡，每天经过数量最多的就是中国船只。

影响国际海洋通道安全的因素，既有传统安全因素，也有非传统安全因素。美、日等海洋大国对海上运输通道实行独占性、垄断性、排他性的控制和争夺，滨海国家之间的冲突及其内部动荡，是影响海上通道安全的主要传统因素。

早在1986年，美国就公开宣布战时要控制世界16个重要的海上咽喉航道。1998年，美国进一步指出，确保航行自由、保护海上通道，特别是马六甲海峡以及其他能源供应线的安全符合美国的经济和安全利益。除了全面控制印度洋上具有战略意义的航道、海峡和海域，美国还在2009年借东盟地区论坛，要求南海自由航行。迄今，美国已在各大海上战略通道附近设置海外基地，保障其在全球海路上安全畅通。

日本则以日美海权同盟作为其海洋战略的核心，借助美国保障其海上通道安全。它还以“打击海盗”为借口，企图控制马六甲海峡。

除了传统安全影响因素，海盗和海上恐怖主义等非传统因素正在引发广泛关注。海盗是指专门在海上抢劫其他船只的犯罪者。这是一门相当古老的犯罪行业，自有船只航行以来，就有海盗的存在。特别是航海发达的16世纪之后，只要是商业发达的沿海地带，就有海盗出没。海上恐怖主义是具有政治目的的海上恐怖组织或海上恐怖分子以暴力手段，从事危害海洋安全、危害船舶以及船上财产和人命安全、危害港口设施安全的恐怖活动。研究表明，目前全球有五大“恐怖水域”分别位于西非和东非索马里沿岸、红海和亚丁湾一带、孟加拉湾沿岸以及马六甲海峡和整个东南亚水域。

当前，海上通道对国家安全的重要性日益突出，维护海上安全尤其是海路安全是任何一个国家都不可回避的话题。维护海上战略通道的安全是一个全球性、系统性的工程，单靠一国的力量远远不够，单靠军事手段也远远不行，需要国际社会包括联合国、区域性国家组织（北大西洋公约组织、欧洲安全与合作组织、上海合作组织、东南亚国家联盟、美洲国家组织等）及有关国家求同存异，通力合作。“9·11”事件发生后，国际海事组织、世界海关组织和国际劳工组织等国际组织及一些国家相继通过了一系列的公约、倡议、计划和规则，逐渐形成海上安全与反恐的法律体系。早在2004年，在东盟第37次部长会议上，印尼、马来西亚和新加坡三国决定组建联合部队，共同在马六甲海峡巡逻，打击走私、海盗和其他形式的恐怖活动，维护海峡的安全畅通。2008年，美国、意大利、英国、土耳其、希腊、德国、俄罗斯、中国、印度、韩国、日本多国联动共同打击索马里海盗，有效维护了国际

海上贸易航线的安全。2013年4月16日，中国国务院新闻办公室发表了《中国武装力量的多样化运用》白皮书，首次强调维护国际海上通道安全。白皮书说，中国海军将履行国际义务，在亚丁湾、索马里海域开展常态化护航行动，与多国护航力量进行交流合作，共同维护国际海上通道安全。

无论是海盗、海上恐怖主义，还是霸权主义、强权政治等传统性安全问题，都是威胁海上战略通道安全的重要因素，也是比较持久和很难消除的因素，因此，围绕海上战略安全的国际博弈是一个长期的历史过程，不仅是过去、现在，而且在可预见的将来，都将长期地存在。

2. 海岛主权纠纷难解

与海路相比，国际竞争更加激烈的是海岛与海底。近年来逐渐增多的岛屿争端，几乎遍布全球各个海域。据初步统计，全世界近60个国家存在岛屿争端，占全世界沿海国总数的40%。近年来时常引发关注的，有英国与西班牙围绕直布罗陀岛的争端、英国与阿根廷围绕马尔维纳斯群岛（英国称为福克兰群岛）的争端，以及日本分别与韩国、中国、俄罗斯之间存在的岛屿争端。

各个岛屿争端产生的具体原因不同，但背后经常存在类似的历史问题、战略考虑与现实利益纠纷，加大了解决岛屿争端的难度。其一，很多岛屿争端是殖民时期或者历史上遗留下来的后遗症。例如英国分别与西班牙、阿根廷的岛屿争端，西班牙与摩洛哥围绕着雷拉岛的争端，以及伊朗和阿联酋围绕阿布穆萨岛的争端。中日钓鱼岛争端既属于19世纪日本殖民侵占的遗留问题，也是二战后对日本战争罪行清算不彻底的后果。其二，有的岛屿争端是由于一些国家在历史上经历了分裂或合并而遗留下来的历史悬案。例如，马来西亚与新加坡对白礁等岛礁的争端。1963年马来西亚联邦成立时，新加坡曾是联邦的一部分。1965年，新加坡宣告脱离联邦，成为一个独立的主权国家。两国都宣称对白礁等岛礁拥有主权。其三，大多数被争夺的岛屿扼守海上要道，占据重要的地理位置，具有重要的战略价值。比如直布罗陀和雷拉岛是地中海和大西洋的沟通要道，马尔维纳斯群岛（英国称为福克兰群岛）是沟通大西洋与太平洋的海上交通要道、通向南极的大门和前进基地，阿布穆萨岛所在的霍尔木兹海峡连接波斯湾和印度洋，是世界上最重要的石油通道。更重要的是，根据1994年生效的《联合国海洋法公约》，占有岛屿就可以将周围200海里范围划为专属经济区。这些经济区的价值主要不在海面和渔业，而是海底资源。

岛屿争端当事国表达主权诉求的方式有多种，最常见的是国家领导人和民众的言行宣示，包括实施登岛等。例如，英国2012年派遣威廉王子登上与阿根廷存在主权争议的马尔维纳斯群岛服兵役6周，以显示英国捍卫领土的决心。加拿大总理哈帕重视以武力威慑来维护争议岛屿的主权，反复宣称要加强加拿大在北极地区的军事力量部署，维护加拿大在该地区的权益，包括与丹麦之间存在争议的汉斯岛主权。俄罗斯总理梅德韦杰夫则多次登上与日本存在争议的岛屿视察。2012年7月，他再次抵达争议岛屿之一的国后岛，称"4个争议岛屿是俄罗斯领土重要的一部分"，"俄方将寸土不让"。民间维护争议岛屿主权的方式主要是游行抗议等。在韩日独岛（日称为竹岛）主权之争中，韩国民间就曾爆发多次针对日本的抗议示威。

近年来，有关国家及其民众开始采用一些新的方式表达主权诉求。例如，阿根廷以非常独特的奥运会备战广告方式，重申其对马岛的主权。韩日争相在《纽约时报》上刊登争议岛屿的主权广告。2012年，日本炮制“购岛”事件，致使中日关系急剧恶化，钓鱼岛事件持续升级。2013年以来，日本持续不断地在钓鱼岛制造事端。而在2013年11月23日，中华人民共和国国防部宣布划设中华人民共和国东海防空识别区。中国政府按照国际通行做法，划设东海防空识别区，目的是捍卫国家主权和领土领空安全，维护空中飞行秩序。这一决定和声明引起美日等国反应，甚至有消息称美军2架B-52轰炸机在无预警情况下进入该识别区域。

岛屿争端的解决方式有以下几种：

第一，国际司法解决。争端当事国达成一致意见，将有关岛屿争端提交国际法院、国际仲裁法院或国际海洋法法庭裁决。目前以此方式解决的岛屿争端不足10例。尼加拉瓜和洪都拉斯对位于加勒比海的4个岛屿（伯贝礁、萨凡纳礁、皇家港礁和南礁）的争端解决是一个典型的例子。1999年12月，两国同意将岛屿争端和海洋划界争端一并提交国际法院解决。2007年10月，国际法院将4个岛屿判归洪都拉斯所有，同时确定了两国海洋边界的起始点，划分了两国之间的领海、大陆架和专属经济区，两国对此都表示了接受。不过，即使当事国同意将有关领土争端提交国际司法解决，也未必就能接受不利于己的判决结果。

第二，政治解决。典型案例有1例，即位于北极地区的斯瓦尔巴德群岛。有关国家通过外交谈判，于1920年在巴黎签订了《斯瓦尔巴德条约》，规定该群岛主权归属挪威，而其他所有缔约国公民均有权依据该条约并在遵守挪威法律的条件下，在该条约规定的范围内享有从事科学研究、渔业捕捞、矿产资源开发和商业等权利。

第三，通过武力方式解决。典型案例是英阿马岛战争。马尔维纳斯群岛位于南大西洋水域，为了争夺马岛主权，英国和阿根廷于1982年爆发战争。尽管英国获胜并占领了马岛，但争端并未真正结束。

第四，民族公决。案例是马岛地方政府2013年就马岛政治地位举行全体岛民公决。2013年3月11日，马岛公投结果揭晓，约99.8%的投票者支持继续保留马岛作为英国海外属地的政治地位，但是，因目前岛民多为英国人后裔，公决显然对英有利，因此，阿根廷已明确表态反对公决，指出，这项全民公投完全由英国当局操控，不具备任何法律效果。阿根廷驻英大使卡斯特罗称，从国际法的角度来看，此次公投毫无意义。

岛屿争端的背后往往纠结着长期的历史根源、敏感的民族情感、重大的现实利益和长远的未来需求等多方面因素，涉及领土、主权、海洋权益、战略利益，无论哪个国家、哪个政府都不会也不敢轻言放弃。以韩日独岛之争为例，该岛争端始于20世纪初。1905年，日本通过日俄战争占领了位于朝鲜半岛东部海域的这个小岛。第二次世界大战以后，韩国实际控制该岛。对韩国人来说，独岛不仅是韩国的神圣领土，还是韩国摆脱日本侵略的一个重要历史象征。把独岛的主权归属与复仇雪耻的民族感情联系在一起，这就大大增强了韩国与日本围绕独岛争端交锋的激烈度和解决问题的难度。日本认为该岛“自古以来属于日本领土”。同时，因为日本与中国、韩国、俄罗斯都存在岛屿争端，日本认为不能轻易放弃任何一个，否则便会影响其他两个争端的解决。



考虑到国际关系和国家利益，岛屿争端当事国往往会在战略上保持一定的克制，预留一定的外交调停空间；但值得指出的是，在每一次被激化的岛屿争端背后，一定掺杂着复杂的当前国内政治因素和长远战略意图。因此，在某种程度上说，岛屿之争，没有速决的灵验之方，注定要在长期纷争中走向未来。

（三）各国海洋资源利用战略

进入21世纪，由于海洋开发的广阔前景以及随之而来的海洋权益争端，海洋成为国际政治、经济和军事斗争的重要舞台。众多国家纷纷将海洋作为保障能源安全、提升经济实力与科技竞争力、维护国家主权的重要平台。虽然各国海洋战略与政策内容各不相同，但都在完善海洋战略、提升海洋科技水平、加强海上管理、强化海洋意识。海洋战略竞争态势日渐明显。

20世纪60年代，当代世界兴起第一轮海洋热时，美国、日本等海洋国家已开始筹划海洋战略。当时，美国的海洋事业开始崛起，其海洋战略主导思想是通过发展海洋科技，推进海洋经济发展。

到20世纪80年代，美国仰仗其霸权国地位，明确提出反对沿海国家扩大管辖权的主张和倾向，反对将200海里的沿海区域作为各国的领海管辖范围行使主权。进入21世纪，美国进一步加强海洋工作的领导和协调，促进对海洋沿岸和大湖的了解，保护海洋环境资源，促进海洋科技发展，重视海洋教育。

日本从20世纪60年代开始推行“海洋立国”战略，大力发展国际贸易和海洋产业。早在1983年，日本就开始调查海底资源。较早的起步，使美、日在以海洋科技、海洋资源开发、海洋协调管理为代表的海洋开发能力上具有明显的优势。

当前许多国家拥有完整的海洋战略。多国通过制定短、中、长期的海洋战略，为海洋开发、海上维权提供了丰富的预案，从而提高了涉海行动的效率。相邻海域与极地资源的开发、海洋新兴产业的发展，成为普遍关注的焦点。

20世纪80年代以来，印度加紧实施印度洋控制战略，加强其远洋攻防能力，不断延伸海上触角。20世纪90年代至21世纪初，印度实施“西挺东进”战略，东扩进入南海，涉足西太平洋。近年来，印度积极开展南北极、大洋和国际海域深海调查，积极争夺海底资源支配权。

20世纪90年代，澳大利亚多次出台海洋产业发展战略，加强海洋资源开发利用，促进海洋科技与海洋产业的有机结合。如今，澳大利亚在多个领域占据优势，包括高速铝合金船和渡船的设计与建造、近海油气、海洋研究、旅游、环境管理、藻类养殖和鱼类养殖等。

俄罗斯为了全面提升海洋战略地位，2001年7月起草了《俄罗斯联邦海洋学说》，成为俄罗斯至2020年期间的海洋政策。该政策几乎涵盖了世界上所有的海洋：海洋资源开发从大陆架延伸到了大洋底层；军事上力求确保俄海军在世界海洋的存在；科技上除了加强与海洋有关的科技活动外，还特别强调对各大洋底层生物和矿物资源的勘探和开发。2009年3月，俄罗斯颁布了北极战略规划——《2020年前及更远的未来俄罗斯联邦在北极的国家政策原则》，试图加强对北极资源的掌控。

同样临近北极的加拿大，1988年就通过了《加拿大海洋政策——迎接海洋疆界挑战

和机遇的战略》,作为海洋工作的基本政策。为了加强海洋管理以确保海洋资源可持续性,加拿大1997年通过海洋法,成为世界上率先依法采取综合管理方式保护、开发海洋和近海水域的国家之一。同时,加拿大近25万公里的海岸线,60%位于北极。为此加拿大非常重视北极地区的利益,2009年发布北方战略,确定了该地区的优先项目。

21世纪是海洋的世纪,海洋在国家战略中的地位日益重要。一个没有海洋意识的国家是一个没有前途的国家。中国作为海陆兼备的大国,有着960万平方公里的陆地领土和300万平方公里的海洋领土,拥有丰富的油气资源、渔业资源以及其他不可或缺的战略资源,海外出口商品的90%以上都是通过海上运输到世界各地,海洋对中国发展的重要性不言而喻。当今各国为了争夺海洋资源展开了激烈的争夺,尤其是南海周边国家正在一步步蚕食我国的海洋领土,面对严峻形势,中国该制定何种海洋战略?中国的海洋战略必须符合全球化时代的大背景,服从、服务于国家安全战略。我们必须从更广阔的视角和更全面的思维来思考这个问题,必须要综合考虑我国的政治、经济、军事和安全利益等。西方国家的海洋战略从马汉"海权论"开始就强调要控制海洋,控制全球的战略要地。马汉的"海权论"指出,谁的军事力量强,谁就可以控制海洋;谁控制了海洋,谁就可以获得最大的利益,各个大国为了控制海洋展开殊死较量。全球化时代,已经不仅仅是控制海洋的问题,对于大国来讲更多的是开发海洋、利用海洋,通过合作的方式来达到国家利益、民族利益、人类利益和国际利益的和谐相处。任何想控制和独霸海洋的国家都会受到来自其他国家的挑战,陷入安全困境,引发冲突。从历史上看,大国崛起必然会引起国际和地区格局的变化。中国正处在崛起的阶段,这必然会引起某些国家的恐慌和不安。美国无法阻止中国发展陆上军事力量,但是如果中国发展海上力量,美国会认为这是对美国利益的挑战,一定会对中国采取遏制的措施,绝不允许中国在西太平洋甚至范围更广的地区分享其已经获得的权益。所以,中国制定海洋战略必须抛弃冷战时期那种为了争霸而控制海洋的思维,促进游戏规则的改变,合作开发利用海洋。我们的国家性质决定了我们的战略哲学是内敛型,是以防御为主的,而不是对外扩张型的。我们国家利益是通过和平发展和国际合作来进行拓展的,而不是向外扩张。我国维护自己的海洋权益都是合理合法的,通过与别人合作的方式来完成的,不具有排他性。这方面应与西方国家有本质的区别。

三、网络空间的国家较量

什么是网络空间?美国作家威廉·吉布森在小说《融化的铬合金》中首次创造出这个词,并在小说《神经漫游者》中普及使用(1984年)。吉布森把网络空间称为一种"交感幻觉",将它描述为可带来大量财富和权力信息的计算机虚拟网络。在他看来,现实世界和网络世界相互交融,人们可以感知到一个由计算机创造但现实世界并不存在的虚拟世界,这个充满情感的虚拟世界影响着人类现实世界。他在小说中这样描写:网络空间是一个基于儿童时代就获得的数学概念,包含数十亿商业用户,遍及全球所有国家,进行协商一致的虚拟化活动区域……在整个系统中具有代表性的就是银行系统计算机数据。它具有无法想象的复杂程度,包含程度不同的反空间思想,聚集大量数据,就像城市之光一样,无

法确定。当年，吉布森描述的网络空间还处在科学幻想阶段，但是，随着网络信息技术快速发展普及，科幻正慢慢变为现实。如今，人们越来越广泛地提及网络空间，表明其在人类生产生活中扮演着至关重要的角色，比如军事、经贸和社会交往等领域。

此后，曾有不少人试图界定网络空间的定义，不过出现了较大分歧，即网络空间是否是一个全新“领域”，或者一个“空间”、一个“环境”，或是别的什么。维基百科对其的定义是：“基于电磁学通过电子技术，利用电磁能量调整，以实现广泛沟通和系统控制能力的全球网域。”小布什颁布的“国家安全第 54 号总统令”对网络空间作了更为精细的定义，即信息技术基础设施相互依存的网络，包括互联网、电信网、电脑系统以及重要产业的处理器和控制器。国防部部长助理戈登·英格兰则将网络空间称为“作战领域”。

现在，网络空间作为新的“全球公共空间”，被越来越多的国家视为陆、海、空、太空之外的“第五空间”，认为网络空间是一个新型军事空间、外交空间和意识形态空间，具有鲜明的主权特征。围绕着这一领域的疆界、外交、安全、经济利益等问题，各国开始展开争夺。

（一）运筹帷幄的网络外交

小小乒乓球，若运用得当，能融化中美关系的坚冰。一曲交响乐，若奏得高明，同样能成为表达美国对朝鲜善意的媒介。而今，Twitter、MySpace、YouTube 等媒体在伊朗总统选举中的“非常”表现，让网络成为“外交”的全新主角。

1. 网络外交

网络外交这一概念，源于互联网的发源地美国。国内外学术界对网络外交内涵的界定，主要有两种看法：第一种是基于技术维度的界定，认为网络外交是通过互联网、信息传播技术和方法处理外交事务和国际关系的活动。第二种看法是基于外交意义维度的界定，认为网络外交是源自信息传播技术在外交领域中的扩散而产生的外交信息、身份代表、谈判沟通以及外交执行的虚拟化，是一种虚拟化的新外交形态。事实上，上述两种看法的核心都不否定网络外交是一种新的外交形态，差异不过是各自的侧重点不同。第一种看法更强调网络外交的技术特征，第二种看法更强调外交特征，两者不过是同一事物的两个侧面而已。当我们界定网络外交内涵的时候，必须兼顾网络外交的两面，不可偏废。基于此，可以做出如下界定：网络外交是信息网络技术与外交系统耦合的产物，是指一个国家的中央政府为了适应信息传播技术革命的需要、实现国家利益和执行外交战略与政策，在遵守本国及其他国家互联网安全法律和管理制度基础上，通过运用信息传播技术手段所开展的一系列信息发布、政治动员和社会交流活动的总和，它是信息化时代国家外交形态的新发展。与现代外交相比，网络外交是一种主体多元化、手段虚拟化、议程即时化、互动人性化和价值民主化的外交形态，其核心是澄清信息、供给知识和塑造认同。其特点：一是网络外交的主体多样化；二是网络外交的手段更加透明、迅捷，并具有扩散性；三是网络外交的游戏规则国内化；四是网络外交的目的超利益化；五是网络外交的核心价值是民主化、社会化和公开化。

迄今为止，网络外交作为一种新生事物，仍然处于成长之中，还不能说是一种成熟和

完善的外交形态，一些国家在网络外交的运作上也是刚刚迈出第一步。由于政府直接利用其管理的网络工具和间接利用非政府的网络工具开展的社会网络外交在性质上均属于社会网络外交，差异仅仅在于网络技术水平 WEB 1.0 与 WEB 2.0 上，故在外交形态上，可以划分为虚拟外交、在线网络外交和社会网络外交三类。目前社会各界对网络外交看法不一，关键还是在于对信息网络传播基础发展和网络社会的潜力看法不一。然而，毋庸置疑的是，整个社会的网络化和信息化确实是不可逆转的，无论从技术上还是从外交形式上，网络外交都将不可避免地逐渐走向成熟。

网络外交的出现，改变了传统的外交决策模式，对国家外交的信息收集分析能力、危机决策能力以及日常外交管理机制提出了更严格的要求。但是，这种影响也并非绝对正面。在传统外交中，外交决策的信息主要通过以政府为代表的官方渠道取得，其可靠性很强，而外交决策者则仅限于少数社会精英，外交活动在很大程度上是一种“秘密外交”，普通民众被排除在外交之外。但网络外交改变了这一局面，因为网络可能造成大量无效和低价值的垃圾信息泛滥成灾，因而有关国际行为体出于外交斗争的需要，便会发布大量虚假信息和网络谣言，以混淆视听，危害一国内部政治稳定与对外形象以及外交决策者的科学决策。在这种情况下，如何将网络外交纳入日常管理范围，及时有效地收集和分析外交信息，进行科学合理的外交决策，并充分利用网络舆论为自己服务，也就成了各国外交决策者面临的问题。网络外交作为一种全新的外交模式，势必对国际关系产生重大影响，这一模式逐渐成为各国发展外交的新动向。



各国外交进入网络时代

2. 以美国为首的西方国家网络外交思路与现状

美国是网络外交起步最早的国家。新世纪伊始，美国国务院为了加强外交官之间信

息的沟通和共享，开始着手创建网络外交机构。2003 年 10 月，美国“网络外交办公室(Office of E－Diplomacy)”成立。美国前国务卿希拉里·克林顿在一次讲话中强调：“我们要尽可能地去使用一切工具从基层建立新的伙伴关系，这便是巧实力精髓之所在……这种方式的转变要求拓展我们的外交理念。美国的网络外交就是通过改变信息流通的方式和信息的受众来改变此前局限于政府之间的外交模式，把美国的理念传遍整个世界。”2006 年到 2010 年间，美国国务院不断地完善网络外交战略目标，这些目标主要包括以下五个方面：① 提供准确的信息；② 随时随地连线外交官；③ 协调外部合作伙伴；④ 安全有效的危机处理机制；⑤ 引导创新实践，成立一个高度专业化的信息技术团队有效完成其外交使命。

奥巴马，这位行事与思维都很新潮的美国国家掌门人，深知网络的神通广大，不但在其竞选中充分利用网络，而且上台执政后也将其应用于国家外交中。于是，美国“网络外交”的内涵悄悄发生了变化。奥巴马高级技术顾问亚历克·罗斯则认为，21 世纪的外交应该成为政府与人民、人民与政府之间的活动，最后演变成为“人民与人民并与政府间的活动”。还是来看看美国官方的具体实践吧。美国总统奥巴马每天都会在 Twitter 上发布数条信息，任何网民都可随便浏览。美国国务院网站链接的谷歌地图，可以显示国务卿每次出访的行程，在“给国务卿发短消息”栏目里，网友可以通过网络或手机提问。在伊朗传统节日之际，奥巴马通过 YouTube 向伊朗人民表示问候，视频下还有波斯语字幕。大致意思是，咱们之间，什么事儿都可以商量，美国对伊朗还是存有善意的。伊朗大选中，美国官方和媒体通过 Twitter 等社交网站，对伊朗民众煽风点火，进行舆论引导，尽显传统外交无法展现的凌厉攻势。

2009 年 11 月 24 日，英国也设立了网络外交官小组，并号称是“世界上最具活力的电子外交团队”，吉米·里奇被任命为网络外交大臣。该小组隶属于英国外交及联邦事务部，其主要任务是“把新媒体技术的发展与外交结合起来，鼓励政府官员以及驻外大使使用博客，把电子技术应用到政策的制定和地缘行动上来”。

3. 中国网络外交历程：从“外交网络化”到“网络外交”

自 1987 年中国成功发送出第一封电子邮件起，经过 20 多年的发展，中国已成为世界第一大网络使用国。虚拟外交在中国得到重视始自 20 世纪 90 年代后期，应该说中国的网络外交刚刚起步，网络公共外交意识有待提高，对于别国攻击性网络外交的危害性应加强应对。

近年来，外交系统的虚拟化、电子化取得了积极进展，先后建立了外交部网站及驻外使领馆一体化的互联网信息发布管理系统、与公众进行网上政策对话系统以及专门的互联网管理处，从而初步奠定了网络外交的基础。

作为一个发展中大国，一个在国际上负责任的国家，中国在网络应用的各个领域也迅速跟上了世界步伐。2008 年 6 月 20 日，当时的总书记胡锦涛视察人民日报社时，特地前往人民网，与网民在线交流，这已成为中国乃至世界网络史上的一件大事。2010 年 2 月 28 日，当时的国家总理温家宝做客新华网，又一次凸显中共中央与中国政府对新兴媒体的重视。中国国家主席习近平曾经向全国 100 万名基层党组织书记、大学生“村官”发出

问候短信，还饶有兴趣地通过"3G"手机，与新疆维吾尔自治区基层党组织书记进行了视频通话，并观看了系统大屏幕上显示的基层党组织书记的回复信息。2013年，济南中院微博直播薄熙来案庭审，满足了社会公众的知情权，使群众能够第一时间了解案件审理过程，彰显了社会公平与公正，也起到了一定普法教育意义。这说明，中国共产党和国家领导人对互联网高度重视，互联网日益成为党和政府联系广大人民群众的桥梁和纽带。网络无国界，从一定意义上说，中国领导人与网民的在线交流，也是成功的网络外交。如今，中国的人民网、新华网等网站，都设有外语频道，用英语、法语、西班牙语、俄语以及阿拉伯语向全世界介绍中国。新华社英语电视新闻业已正式开播，通过网络向世界播报国内国际新闻。

2009年乌鲁木齐"7·5"事件发生后，外交部网站专门开辟了"走近一个真实的新疆"频道，用英文向世界介绍美丽、繁荣的新疆，介绍"7·5"事件真相。这些图片和文字大量被外媒所引用，用事实让外界了解到"7·5"事件的真相，为争取国外舆论占据了主动。2013年BBC电台不当言论引发全球华人在白宫请愿网上表达诉求事件也展示了"网络外交"的民间力量。

（二）愈演愈烈的网络暗战

美国，华盛顿特区。交通信号灯完全失灵，隧道中的汽车对开相撞，股市崩溃，通讯全部中断，所有的电视台播放着同一个画面——历任总统电视讲话的词汇片段被剪切在一起，拼凑成一篇恐怖的"黑客宣言"。这是电影《虎胆龙威4》里面的场景，几个黑客，就把美国折腾得天翻地覆。那么，在现实中，这样的事可能发生吗？信息安全专家和网络工程内部人士告诉大家，从理论和技术层面上，完全可能。

2013年6月，前中情局(CIA)职员爱德华·斯诺登曝光美国国家安全局的"棱镜"项目，该项目为秘密项目，其内容是要求电信巨头威瑞森公司必须每天上交数百万用户的通话记录。6月6日，美国《华盛顿邮报》披露称，过去6年间，美国国家安全局和联邦调查局通过进入微软、谷歌、苹果、雅虎等九大网络巨头的服务器，监控美国公民的电子邮件、聊天记录、视频及照片等秘密资料，世界舆论随之哗然，也使得网络信息安全这一议题再次成为各国政府关注的焦点。

事实上，网络空间里的战争，已经远远超出"把××官方网站黑掉"的层次，而发展为通过互联网摧毁敌国电力、金融、作战指挥等关键系统的战争力量，每一次敲击键盘，就等于枪击一发子弹；每一块CPU，就是一架战略轰炸机。自世界各国接入互联网以来，一场以键盘、鼠标为武器的新形态战争便悄然拉开了序幕。2010年，美国网络司令部全面运作，英国、俄国、印度、日本、韩国等国紧随其后。2011年，美国公布《网络空间国际战略》，将网络战略提升到国家战略的高度，吹响了在网络世界攻城略地的号角。今天，网络战争已经直接影响到国家安全和社会生活的每一个领域。政治上，无论是西非北亚，还是东欧拉美，网络舆论正催生着一场场现实世界的"颜色革命"；经济上，西方网络公司巨头正在全球各地渗透实力，攫取利益；军事上，高端网络武器能够轻易侵入他国网络系统，使其全面瘫痪……网络战争已足以操纵全球信息流动和世界经济命脉，改变国家力量对比和世界政治格局。可以说，工业时代的"战略战"是核战争，而信息时代的"战略战"就是网络战。

1. 网络战争的内涵、形式

“网络战争”根基于军事信息化基础设施的建设，它包括信息源、网络战争各种数据库、信息库、数据传输网络、各种信息应用系统以及信息化作战平台的“软、硬”攻防和对抗系统等。主要是指利用互联网打入敌方电脑系统中的秘密程序，获取敌方情报，散发病毒破坏敌方系统或使之瘫痪，从而利用己方优势的电子信息技术和设备获得“制网权”、“制信息权”，同时维护自己的“信息疆界”和“信息主权”。在网络层面上发生的信息战已成为继海、陆、空、天、电之后的“第六维空间”战，并已逐渐形成一种战争理论体系——网络信息战。



美国、以色列发动网络战对伊朗的核计划进行破坏

2008 年 1 月 5 日，美国环球战略网曾经发表一篇名为《网络战：终极武器》的文章，对可能爆发的网络战形式进行了分析和预测。尽管这篇文章并非关于网络战的最权威的解释，但是也在很大程度上阐述了人们所能认识到的可能的网络战形式。文章认为，尽管目前尚没有发生真正意义上的全面网络战，但是基于目前已知的网络武器以及可能的作战理论，有三种可能的网络战形式。

首先是“有限秘密行动”。这类行动主要通过网络收集、窃取别国秘密。网络战的第二种形态是“局限于网络的战争”(CWO)。这是指公开地使用全面的网络战武器的敌对行动，包括通过网络攻击瘫痪敌方的商业、金融甚至工业活动，其危险程度仅次于导弹攻击或者坦克师的装甲突击。第三种是使用网络战支援常规战争。这种网络战追求的是战

略目标，不仅仅是破坏互联网，还包括所有基于计算机的军用情报、指挥和控制网络。

网络攻击手段方面，包括软杀伤和硬杀伤。根据美国 Intelomics 等三个智库最近联合公布的《网络武器威胁矩阵报告》称，目前世界上有 18 种常见的网络战攻击手段，其中威胁指数在 3.0 以下的为低风险威胁，指数在 3.2 到 3.4 的是中等威胁、指数为 3.5 以上的是高风险威胁。这些攻击手段见下表。

威胁手段	威胁指数	特征描述
软件漏洞	9.9	通过对方软件已有的漏洞进行攻击，这仍然是目前最常见也最危险的网络攻击手段
内部植入威胁	9.7	一种比较原始但威胁很大的手段，通过向对方基地渗透人员，见机向网络注入恶意病毒或者代码。在对方网络被物理隔绝的情况下，这种方式非常有效。据称，以色列为袭击伊朗核设施，计划派特工潜入伊朗，通过 U 盘向核设施网络植入病毒
特洛伊木马	9.7	通过网络植入，远程操纵计算机，偷窃计算机中的文件和数据
后门程序	9.5	在编制程序时事先留下可以自由进入系统的通道
数字扫描	9.3	跟踪和刺探网络用户的行踪，以获取密码或者其他数据，主要用于对无线局域网的攻击
僵尸网络	9.0	采用各种传播手段，将大量网络主机感染僵尸程序，从而控制大量的网络用户形成一个网络。众多的计算机在不知不觉中如同僵尸群一样被人驱赶和指挥，成为被人利用的一种工具
分布式拒绝服务	2.9	简称 DDoS，目前应用范围最广的网络武器，不过其威胁指数只有 2.9。该攻击手段侧重于向受害主机发送大量看似合法的网络包，从而造成网络阻塞或服务器资源耗尽，最终导致拒绝服务。分布式拒绝服务攻击一旦被实施，攻击网络包就会犹如洪水般涌向受害主机和服务器。

网络攻击手段也没有局限于传统的计算机网络，还包括雷达网、防空网。2007 年以色列空袭叙利亚核设施的行动被广泛认为采用了网络欺骗技术。美国宇航工业人士和退役的军方官员指出，美国发展的“SUTER”空基网络攻击系统的技术和以色列这次攻击使用的技术类似。该系统由 BAE 系统公司研制，并通过 L－3 数据链系统成功地综合到美国无人航空器内。这个项目更多地融入了例如网络攻击和信息战这样的尖端技术。此前，美国的类似系统已经在伊拉克和阿富汗进行了非常少的测试行动，主要是针对反美武装的通信网络。攻击过程包括对敌方的无线电发射机进行高精度的定位，然后向它们发送数据流，其中可能包括错误的目标信息以及误导行动的指令。这项技术允许使用者侵入敌方的通信指挥网络，并能了解敌方传感器所看到的情报，甚至冒充系统管理员或者指挥员把传感器调整到“需要的”方位。

2. 国外主要国家网络安全战略的特点

当前，网络已全面渗入全球发展进程之中，其影响逐渐从经济社会领域扩展至政治、

外交、安全等领域，尤其是网络安全在国家安全中的地位不断上升。网络空间的重要性得到世界各国的高度重视，美国、英国、法国、德国、俄罗斯等大国纷纷制定国家网络安全战略，争取和维护网络空间中的优势地位；澳大利亚、加拿大、韩国、新西兰等部分中小国家也积极制定网络安全战略，维护自身网络权益。国外主要国家网络安全战略存在以下特点：

（1）"扬长避短"，发展因素是重要战略考虑

各国普遍意识到网络对国家发展至关重要，同时网络攻击、网络黑客与窃密、网络犯罪和网络恐怖主义等网络安全威胁是共同面临的巨大危害。各国制定网络安全战略的根本目的是提升综合国力，促进国家安全和发展，而基本思路就是遏制网络的消极影响，充分发挥网络的积极作用。美国 2011 年《网络空间国际战略》和《网络空间行动战略》指出，网络空间对于刺激贸易和经济增长、提升政府执政和国防能力、促进科技进步和推动社会发展来说，至关重要，不可或缺。俄罗斯《联邦信息安全学说》强调，国家安全从根本上取决于信息安全的保障。英国、德国、澳大利亚等国的网络安全战略都认为，网络对国家经济、社会、政治健康发展具有重要作用。

（2）"党同伐异"，意识形态因素是重要战略目标

越来越多的国家把网络空间视为维护和拓展自身价值观的重要领域，使网络安全战略带有浓重的意识形态色彩。美国提出在网络空间内大力推进民主、自由、人权等美式核心价值观。英国指出网络核心价值观包括人权、法治、自由、民主等。澳大利亚也提出要保卫个人隐私、自由和其他基本价值观。俄罗斯确定的网络国家利益之一就是保护公民权利、俄罗斯精神复兴、加强社会的道德价值观、爱国主义和人道主义传统。西方大国还借助网络优势，联合价值观相近的国家，推广自身价值观，并与地缘政治战略相结合，策动或激化目标国家政治和社会动荡。谷歌、推特、黑莓等网络公司与多国政府发生争端的背后，不乏美国政府的推波助澜，形形色色的"颜色革命"和西亚北非动荡更是鲜明的例证。

（3）"合纵连横"，大国安全竞争态势突出

为争夺网络空间权益特别是主导权，各大国积极进行战略谋划和利益协调，致力于构建网络战略同盟。美国力争实现网络霸权，欧洲和日本等发达国家力争与美国合作控制网络空间，在获取更大权利方面与美展开激烈竞争。2010 年北约推出新战略构想，宣称要在北约框架内进行网络"集体防御和攻击"。英国和日本等国已明确表示将建立攻击型网络部队，并在必要时主动发动网络战争。发展中国家受到理念、技术、资金、发展阶段等诸多限制，在网络空间中面临的战略威胁日益上升。值得注意的是，新兴市场国家的网络政策出现分歧。俄罗斯、巴西等国积极反对西方借推行网络自由之名，行霸权之实。而印度则与美国暗通款曲，既希望确保自身网络安全，又试图借美制华、挟美自重，提高自身国际地位。

（4）建章立制，落实网络安全战略

很多国家设立专门机构负责网络安全事务，协调政府各部门，整合政府、企业、机构和社会力量，以形成整体合力。美国国家安全委员会成立国家保密政策委员会和信息系统安全保密委员会，加强与政府、重要企业、关键性基础设施部门和其他相关部门的协调。英国成立国家网络安全办公室和网络安全行动中心，前者提供战略领导和协调政府部门

关系，后者监测和应对网络威胁。德国设立国家网络委员会和国家网络反应中心，前者统筹政府各部门，以及公共和私人领域的合作，后者负责处理网络突发事件。俄罗斯成立国家信息政策委员会，统一部署国内网络安全工作。各国在政策上主要采取以下措施：一是研发自主产权网络产品，提高网络基础设施的可靠性和安全性，减少网络系统的弱点和漏洞。二是完善网络相关法律法规和管理制度。三是加强国际合作，打击各种危害网络安全的行为，提高网络治理水平。各国网络安全战略普遍认为，任何国家都不可能单枪匹马地实现网络安全，网络安全必须由所有国家共同努力加以解决。四是加强宣传、教育和培训，提高社会网络安全意识与能力。

(5)“抢夺先机”，争夺全球网络规则制定权

各大国网络战略的目标并不仅仅是本国网络安全，更着眼于现实世界中的战略竞争，抢抓网络规则制定权，争夺网络空间战略优势。欧盟委员会 2001 年推出《网络犯罪公约》，并通过多边机构、法律援助和人员培训等手段全力推广，目前已经获得 47 个国家签署，在争夺全球网络规则制定权方面已经占据先手。美国在 2011 年《网络空间国际战略》中明确提出，将以“开放、自由、透明、民主”等理念划分阵营，联手立场相近的国家，通过“网络技术援助”影响发展中国家，对中国和俄罗斯等国家采取“对话加打压”两手政策，推动制定符合美国利益的网络国际规范。俄罗斯在联合国、上海合作组织等多边层面争取主动，推动成立联合国政府专家组，2011 年与中国、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦等国向联合国提交的信息安全国际行为准则，是目前国际上就信息和网络安全国际规则提出的首份较全面系统的文件。此外，金砖国家领导人在 2011 年《三亚宣言》中“承诺加强国际信息安全合作，并对打击网络犯罪予以特别关注”。

3. 中国网络安全状况及其面临的挑战

2012 年的统计资料显示，在个人电脑受攻击方面，美国受攻击的比例最高，中国的网民数量比美国要多，但受攻击程度排第二。其中一个重要原因是中国的杀毒软件已经免费，百分之八九十的个人电脑都安装了杀毒软件。但是，以手机为代表的移动互联网的情况并不乐观。中国的移动终端数量较多，大多是安卓系统，而安卓系统本身遭受攻击的比例比较高。虽然目前还没有一个较为准确的统计，但中国算是受攻击比较严重的国家。总体来说，从网络安全的发展趋势来看，中国的相对值比以前进步了，但是每年遭遇的安全事件越来越多，绝对值是增加的。

2013 年前 8 个月，境外有 2.2 万个 IP 地址通过植入后门对我国境内 4.6 万个网站实施远程控制。从控制源头数量统计，美国居首位。美国常常就网络攻击问题指责中国，不过一些攻击美国的 IP 地址虽然在中国，但主机是被美国控制的。据 Symantec 互联网安全公司发布的 2013 网络攻击报告统计，恶意攻击、恶意代码、Web 攻击、钓鱼主机、僵尸网络的来源，排名首位均为美国。对于一般个人用户来讲，防御网络攻击的能力大体相似。但对于一些敏感、核心的用户，除了安装防火墙，还要采取更多安全措施。

所有国家都面临互联网安全问题的挑战，中国和美国有共同的问题。但是需要说明的是，中国面临的挑战更严峻，我们有天生的软肋——核心芯片，特别是个人电脑芯片，基本上都是外国的，核心不掌握在我们手里。个人电脑、智能终端的操作系统，无一例外都

来源于美国。在这一点上,发达国家特别是美国可能更了解里面存在的问题,知道有什么漏洞,可以防御或者利用这些漏洞。但这些东西对于中国来讲,可能就是定时炸弹。另外,现在全世界互联网有 13 个根服务器,其中有 10 个在美国,2 个在欧洲,1 个在日本。根服务器是域名最终、最顶级的解释服务器,存在着通过域名来控制互联网的可能性。所以,中国从本质上防御网络攻击的风险要比美国大得多。

现在美国出台了一个安全战略,把对美国互联网的攻击都视为对美国的侵略,要动用经济、政治、外交甚至军事手段来防卫,把网络安全问题提到了国家战略高度。而中国目前在网络安全方面的法律严重滞后,也没有互联网的国家战略。对于我国来讲,必须真正把网络安全提升到国家战略的高度,才能在发展中求安全,用安全来保发展。

(三)全球网络安全的四大动向

1. 网络“双刃剑”效应更加突出

随着网络技术的发展,全球网络空间覆盖更加广泛、内容更加丰富、功能更加强大,对人类发展和社会进步的作用也更加重要。与此同时,网络空间治理滞后的问题也更加突出。网络犯罪日益严重,网络攻击事件频发并不断升级,网络恐怖主义屡剿不绝,特别是在一些大国将网络空间列于军事作战领域之后,网络军事化更助长了其复杂性。总之,网络既能造福人类,也能带来灾祸,需要加以妥善治理。

2. 网络竞争与合作同步发展

各国在应对网络犯罪和网络恐怖主义,预防网络攻击和网络军事威胁等问题上拥有巨大的共同利益,在网络空间中加强国际合作是大势所趋。当前各国已经在威胁严重、共识较多的领域开展了合作,包括加强伙伴关系、签署合作协定、进行司法协助等,主要合作途径是参与国际组织活动。此外,美国还运用对外援助等方式,促进发展中国家建立网络及其防御能力,在全球范围内对网络威胁进行预警,增强其在网络空间中的影响。另一方面,各国战略利益存在较大差异,治理理念和管理方式分歧明显,对国际网络主导权的争夺渐趋激烈,短期内很难制定出全球统一的网络治理规范。同时,现实世界中的双重标准、意识形态和战略竞争等问题延伸至网络空间,使网络安全逐渐超越非传统安全的范畴,进而表现出更多的传统安全属性,加剧了网络战略竞争态势。

3. 网络军事化趋势不可逆转

各国网络战略中的军事化因素越来越明显,战略重点有从防御转向进攻的趋势。美国 2011 年在《网络空间行动战略》宣称,要以传统军事和网络进攻方式来主动反击网络攻击。北约新战略构想也强调要在北约框架内进行网络战争。英国提出要发展网络军用技术,增强网络攻防能力。俄罗斯《信息安全学说》认为,世界主要大国制造“信息武器”的可能性越来越大,可能导致网络军备竞赛进入新阶段。同时,各国竞相成立网络战机构,组建网络军队,进行网络演习等。2008 年北约建立网络战防御中心。2010 年,美国率先成立网络司令部。印度组建海陆空三军联合计算机应急分队,在陆军总部建立专门负责网

络中心战的网络安全部门，并将成立网络防御司令部。2013年，据《俄罗斯报》8月20日报道，俄联邦安全局在网上公布了《俄联邦关键网络基础设施安全》草案及相关修正案，拟于2015年1月1日由俄联邦总统签署后开始实施。根据该草案，俄罗斯将组建网络司令部，并设立国际信息安全司。俄罗斯、日本、韩国、以色列、澳大利亚等国相继组建或筹建网络部队。目前，美国已经联合英、法、德、日等国多次举行"网络风暴"、"网络防御"和"黑色魔鬼"等网络安全演习。此外，网络攻击早已投入实战。在海湾战争、科索沃战争和伊拉克战争中，美国都曾发动网络攻击配合正面作战行动，2008年8月的俄格冲突中，尽管俄罗斯否认采取了任何网络行动，但网络攻势与传统军事行动的结合，无疑对格鲁吉亚造成了更为沉重的打击。2010年袭击伊朗布什尔核电站的"震网"病毒也被视为美国和以色列联合研发的网络武器。

4. 网络政治化态势进一步加剧

Twitter、Facebook等新型网络平台的普及和微博等新型网络工具的应用，使得网络新媒体影响上升，对世界各国政治社会治理和国际安全形势都带来复杂影响。网络空间逐渐发展成为"小社会"，其政治性不断增强。首先，网络空间放大了现实问题，与其形成相互激荡之势，并成为策动、组织和联系各种群体活动的重要工具，影响社会政治稳定。其次，网络空间成为西方国家进行意识形态渗透和进攻的新工具。西方大力推行"互联网自由"政策，投资开发"翻墙"技术，反对互联网的人为隔离，旨在以自由畅通的网络渠道推广其价值观。西方和发展中国家在网络治理上的部分主张尖锐对立，发展中国家对此高度警惕。伊朗计划打造独立的"全国互联网"，土耳其、古巴计划推出具备自主知识产权的搜索引擎和操作系统，阿联酋、印度、沙特等国家要求黑莓等西方互联网企业放松信息控制。未来网络空间价值观矛盾将更加突出，发展中国家将面临更大的政治压力。



问题思考

1. 两极中的"极"与多极中的"极"有何区别？中等强国的崛起如何影响国际秩序的重塑？

2. 如何理解海权对一个国家政治、经济、安全的意义？你认为如何才能更好地解决我国与周边国家的海洋争端？

3. 美国网络安全战略对中国政治与安全有何影响？对中国有何启示？

参考文献

[1] 黄凤志编. 东北亚地区政治与安全报告(2013)[M]. 北京：社会科学文献出版社，2013.

[2] 东鸟. 2020，世界网络大战[M]. 长沙：湖南人民出版社，2012.

[3] 冯梁. 亚太主要国家海洋安全战略研究[M]. 世界知识出版社，2012.

[4] 刘雪莲. 地缘政治学[M]. 长春：吉林大学出版社，2011.

[5] [美]Christos Douligeris、Dimitrios N. Serpanos. 范九伦、王娟、赵锋译. 网络安全：现

状与展望[M]. 北京:科学出版社,2010.
[6] 东鸟. 中国输不起的网络战争[M]. 长沙:湖南人民出版社,2010.
[7] 俞正樑. 全球化时代的国际关系[M]. 上海:复旦大学出版社,2009.
[8] 杨毅. 国家安全战略概论[M]. 北京:时事出版社,2008.
[9] 王家福,徐萍. 国际战略学[M]. 北京:高等教育出版社,2005.
[10] 王家福,徐萍. 战争背面的战争——世界多极化的前瞻、案例与对策[M]. 长春:吉林大学出版社,2002.
[11] 刘洋. 基于海权论思想的国家海洋战略[J]. 大连海事大学学报(社会科学版),2012(5).
[12] 钟龙彪. 奥巴马政府的网络空间国际战略及其对中国的影响[J]. 中共天津市委党校学报,2012(2).
[13] 社交网络:"中东波"的有力"助推器"[J]. 世界知识,2011(9).
[14] 阚道远. 美国"网络自由"战略评析[J]. 现代国际关系,2011(8).
[15] 唐岚,王学人. 印度如何维护网络安全[J]. 通信企业管理,2011(7).
[16] 赵可金. 网络外交的兴起:机制与趋势[J]. 世界经济与政治,2011(5).
[17] 曹瑞臣. 西方大国崛起视角下中国海权与海洋大战略探析[J]. 大连海事大学学报(社会科学版),2011(5).
[18] 李元龙. 略论中国海权的立体维护[J]. 海洋开发与管理,2011(1).
[19] 刘丽. 海洋自由原则:威尔逊外交思想的世界性眼光[J]. 法制与经济(下旬),2010(8).
[20] 陈宝国. 美国国家网络安全战略解析[J]. 信息网络安全,2010(1).
[21] 程群. 奥巴马政府的网络安全战略分析[J]. 现代国际关系,2010(1).
[22] 林凌. "7·5"暴力事件的网络舆论传播特点及引导策略[J]. 当代传播,2009(5).
[23] 唐岚. 欧洲加快筑造"数字防护网"[J]. 世界知识,2009(14).
[24] 刘小军. 关于当代中国海权的若干思考[D]. 中共中央党校,2009.
[25] 杨国桢,王鹏举. 论海洋发展的基础理论研究[J]. 中国海洋经济评论,2008(1).
[26] 蔡小勇. 经济全球化时代的国际海上运输安全:中国面临的挑战和对策[J]. 国际经济与市场,2007(1).
[27] 俞晓秋. 全球信息网络安全动向与特点[J]. 现代国际关系,2002(2).



资料链接

链接一：　　习奥峰会

2013 年 6 月 7 日至 8 日,中国国家主席习近平与美国总统奥巴马在美国加利福尼亚州安纳伯格庄园举行会晤,这将是两国政府换届后,中美元首之间首次面对面接触,所以此次会晤备受世界瞩目,因此称为"习奥会"。

1. 出访目的

习近平此访充实中国全方位外交布局，运用务实灵巧的中国外交政策与手段，着眼长远规划，旨在谋取共赢。

2. 重要意义

"习奥会"具有里程碑意义。

在当日举行的《中美经贸关系的未来十年》研究报告发布会上，时任美驻华大使的骆家辉指出，在美国致力于扩大两国关系、中国亦寻求建立新型大国关系的背景下，此次"习奥会"对于加强两国领导人的个人和工作关系非常重要。"很明显，几天之后的元首会晤将是非常坦诚的"，骆家辉透露，双方将就一系列安全、外交、经济问题交换意见。

中美关系正处承前启后、继往开来的关键时期，彼此需要通过全方位交流，为建立新型大国关系做扎实的基础性准备，这也是促成此次会晤的因素之一。

此外，"习奥会"举行地点也颇受外界关注。对此，中国外交部公共外交咨询委员会委员马振岗指出，"一般只有当两国关系成熟时，两国元首才会通过这种方式进行会晤"。李海东则认为，此举有助于中美两国领导人形成稳定、合作的积极关系，这对中美新型大国关系这一目标的实现，将起到实质性推动作用。

"经过数站国事访问的习近平，日程已经很紧凑，但还是抽出时间与奥巴马会晤，揭示中美在各自外交规划中对彼此的高度重视。"谈及习近平此次是从拉美到访美国，李海东认为，旨在展示中国同拉美的沟通交流并不是"挖美国墙角"，此举有利于中美双方增信释疑，避免美国猜疑中国。

3. 媒体解读

● 凤凰网开辟专题，以"风物长宜放眼量"为题，独家解读习奥庄园会，指出习奥庄园会"前所未有"，开启中国外交新形式。

● 新浪新闻中心独家策划：深度解析习奥会三大焦点话题。特约前伊拉克驻美大使萨米尔·苏迈达、克危克险首席分析员金灿荣和为中央决策服务的美国问题专家郭长林解析习奥会三大议题：互联网安全、朝韩局势以及南海争端。

● 中新网发表文章：《专家解读习奥会构建中美新型大国关系已具备条件》指出，习近平主席不远万里穿越太平洋，奥巴马也从美国东海岸横跨国境，两人在美国西海岸相会，实际上已经在以一种不拘形式、更重实质的新方式在诠释"新型大国关系"的某种新意。

● 日本媒体五味杂陈解读"习奥会"。日本《产经新闻》6月9日发表社论称，美国总统奥巴马和中国国家主席习近平举行首次元首会晤，就构筑"新型"合作关系达成共识。社论指出，特别令人担心的是，习近平宣称太平洋有足够空间容纳中美两个大国。这使中国进入海洋的"野心"暴露无遗，应该引起日本等太平洋国家警惕。社论表示，通过依赖外需的经济增长，中国跃居大国行列。这导致世界摩擦四起，包括依托军力扩大海洋权益、网络攻击和贸易失衡等。新型关系应该消除这些对立和不安。社论称，习近平称元首会晤的主要目的是为中美关系发展规划蓝图，建立"新型大国关系"，"泛泛而谈"，充斥着"大国

意识"的言论"令人厌烦"。社论指出，如果"太平洋有足够空间容纳中美两个大国"意味着中国认为钓鱼岛及其附属岛屿的东海是其空间，那日本不可坐视不理。社论最后希望奥巴马认识到这一点，对中国施加影响力。

（摘自新华网、凤凰网、新浪网）

链接二：马汉及其军事思想

美国海军少将阿尔弗雷德·塞耶·马汉于1914年去世，享年74岁。他担任过美国海军学院教授和院长。马汉是军事历史学家，但他不只是书斋里的将军，更不是舞台上的将军。他当过舰长，乘军舰周游世界，到过中国。他在1890—1905年间相继完成了被后人称为马汉"海权论"三部曲的《海权对历史的影响1660—1783》、《海权对法国革命和法帝国的影响：1793—1812》和《海权与1812年战争的联系》，其有关争夺海上主导权对于主宰国家乃至世界命运都会起到决定性作用的观点，更是盛行世界百余年而长久不衰。直至今天，《海权对历史的影响》仍被认为是历史上产生过巨大影响的军事名著之一，为他赢得了盛誉。

1886—1889年、1892—1893年，马汉两度出任海军军事学院院长。他把自己的先进军事思想投入到学院的教学中，亲自给学员授课，把以前分散的各种军舰战术协同起来，形成一个包括战列舰、巡洋舰、撞角舰和鱼雷舰在内的舰队战术体系。同时马汉为了教授内容形象直观，利于学员理解，还亲手制作了各种各样的舰船模型，并用蜡笔染上五颜六色，以区分各个国家的舰队。实践证明，在图板上和"澡盆"里显示海上作战，是一个富有想象力的创造。可以说，它是美国海军进行模拟演习的开端。

马汉还与学员共同研究以前的海战，从历史中吸取经验教训，并且注意研究陆军战术原则在海上作战中的运用。他的平易近人和渊博学识给学员们留下了深刻的印象。有一次在上完课后，有一个学员站起来发自内心地大声喊道："海军中的若米尼（若米尼是与克劳塞维茨相比肩的西方近代军事科学巨匠）远在天边，近在眼前，他就是我们尊敬的马汉海军上校。"

马汉最有影响的观点集中在《海权论》的第一章："海权组成要素的探讨"。他提出成为海上强国的六个要素，作为全书总结。第一，地理位置，如果一个国家不需要在陆地保卫自己或扩张领土，它就具有比有陆地边界的国家更大的优势，这种国家实际上就是岛国。第二，自然结构，如位于大河河口的优良港口是必要的，而内陆不好的自然条件也是优势，它迫使人们通过海洋走向世界各地。第三，领土范围，不仅是面积的大小，还包括海岸线长度和港口数量。这三条是地理条件。第四，人口数量，一个国家必须有足够的人口用于作战和航海。第五，民族特点，"发展海权所必须的最重要的民族特点是喜欢贸易"，贸易包括商品的生产。这两条是人的因素。第六条是"政府特点"，是唯一有可能在短期内发生重大变化的一条。马汉说："就海权而言，如果一个国家是在一个完全受人民的精神鼓舞，并且完全了解大多数人的真正爱好的政府的领导下，这个国家一定会取得最辉煌的成就。"他又说，一个"精明而坚定的专制政府"也能够有所作为，但在暴君去世之后很难坚持维持。

马汉在《海权论》中论述1702—1713年的西班牙王位继承战的时候说："虽然我们通常总是把海权与海军联系在一起，但是英国的海权不仅只在于其强大的海军。"在海军的有效保护下，英国在这场战争中壮大了商船队，把海权和财富都牢牢地掌握在自己手里。海权是有回报的，军舰不是用来炫耀的烧钱玩具——如郑和的船队——它们必须带来看得见的超额利润。海外贸易与海上霸权相互支撑，国家的财富和地位才能持久。在这一点上，美国是英国的杰出继承者。两个英语国家一脉相承，相继称霸海洋300余年。

（摘自《国际政治研究》 作者：吴征宇）

链接三：世界五大岛屿之争

1. 英阿马岛之争

马岛全称马尔维纳斯群岛(英国称福克兰群岛)，地处南大西洋，由200多个大小岛屿组成，总面积为12 173平方公里。马岛距阿根廷本土276海里，距英国本土7 000海里。1982年，英国、阿根廷因对该岛的主权争议爆发战争，这是近半个世纪来少有的因岛屿争议而爆发的大规模战争，这场战争最终以英国的胜利告终，英国政府也重新取得了对该岛的实际控制，虽然战败，但阿根廷政府也从未放弃对马岛的主权。

2012年，马岛战争30周年之际，英阿两国各自高调宣誓主权。2013年1月3日，阿根廷总统在英国媒体刊登致英国首相卡梅伦的公开信，要求英国"归还马尔维纳斯群岛(简称马岛，英国称福克兰群岛)"，英国首相卡梅伦对此回应称，英国将尽全力捍卫该岛屿的主权，不排除使用武力的可能性。2013年3月11日，马岛公投结果揭晓，约99.8%的投票者支持继续保留马岛作为英国海外属地的政治地位，这次公投有1 672名合格选民参加投票，超过90%的居民为英国人后裔。阿根廷指出，这项全民公投完全由英国当局操控，不具备任何法律效果。阿根廷驻英大使卡斯特罗称，从国际法的角度来看，此次公投毫无意义。"在英国公民中举行投票不能改变领土主权问题的实质。公投可预见的结果既不可能结束争端，也不可能改变阿根廷无可争辩权利。"他还表示，马岛问题不能通过没有法律基础的投票决定，应该交由非殖民化委员会处理。3月26日，阿根廷外长齐默尔曼在联合国纽约总部举行记者会上，称公投"不合法"，并敦促英国就争议群岛进行谈判，但遭到英国的断然拒绝。

显而易见，围绕这个小岛的主权争端仍在继续，马岛的未来仍是个未知数。

2. 日韩独岛之战

独岛，由两个小岛和34块岩礁组成，总面积18.6平方公里。韩国称其为独岛，日本称之为竹岛。目前由韩国实际控制。韩国目前常驻守备队警戒，还建设了直升机机场、船舶码头和灯塔等设施。日本亦主张拥有其主权，将其编入岛根县隐岐之岛町，但二战结束以来未对其实施过实效控制。

韩国和日本对独岛的争议，都有各自的历史依据。韩国称，早在公元6世纪的新罗王朝，就已有独岛的记录。而日本也称，日本从17世纪初开始，就已经管辖竹岛。

二战期间，日本占领了独岛。二战后，1946年，联合国最高司令官总司令部将独岛移送给驻韩美军管辖。1948年，韩国建国，美国将其占领下的半岛领土交还韩国，但1951年缔结的《旧金山和平条约》中言辞模糊，虽规定日本放弃对韩国领域拥有任何主权，但未提及独岛。这为日韩独岛争议埋下伏笔。

1951年，朝鲜战争正酣，日本人登上了独岛，竖立起宣示主权的牌子。当时，韩国政府忙于战争，无暇他顾，只得与日本进行外交争辩。

23岁的退役韩国军人洪淳七组建了一支夺岛的义勇军——独岛义勇守备队，拆毁了日本人留下的标志，升起了韩国国旗，经历了50多次大小战斗，成功把独岛牢牢控制在韩国人手里。1956年4月，在坚持了3年零8个月后，韩国政府正式派遣警察驻守独岛，守备队这才解散。“义勇守备队”的举动，为韩国在独岛问题上奠定了难以逆转的优势。此后的半个多世纪，尽管日本舰艇多次与韩方在独岛附近剑拔弩张，但始终都没能改变韩国对独岛的实际控制。洪淳七的自发护岛行动，鼓舞了很多韩国人。韩国民众竞相赴独岛居住。有统计称，到20世纪末，先后有6个韩国家庭共28人曾在独岛居住。

3. 新加坡与马来西亚的白礁之争

白礁岛位于新加坡海峡与南中国海的交汇地，距马来西亚半岛7.7海里，新加坡以东25.5海里，面积还没有一个足球场大。小岛终年无人居住，因覆盖着厚厚的白色鸟粪，故而得名白礁岛，但这座小岛却并不是一座毫无价值的荒岛，其所具有的巨大战略意义使新、马两国展开了长达30年的争夺战。

2008年，国际法庭将白礁主权判给新加坡，结束了新马两国长达30年的主权之争。根据国际法庭裁决书，白礁岛的主权归属判决主要依据“有效控制”和“禁止反言”两条原则。

法庭是这样解释“有效控制”原则的：自19世纪80年代以来，新加坡一直对白礁岛进行有效控制，并且一直到1979年都未遭到马来西亚反对。后来新加坡在岛上行使活动，包括插上军旗、修建建筑以及在附近海域巡逻等，也宣示了对该岛的主权。相反，马来西亚在过去100多年间都未在该岛行使主权。在马来西亚与印尼的岛屿争议案中，国际法庭也是根据这条原则，将两个岛判给了马来西亚。

“禁止反言”是英美法系中的重要原则，即不允许一方违背先前所做的允诺而损害另一方的利益。在白礁岛审判中，新加坡非常重要的决胜依据就是，1953年新加坡致函当时的柔佛政府，要求提供白礁岛主权的资料。而当时的柔佛政府官员却回信表示，柔佛政府不拥有该岛屿所有权。于是国际法庭判定，根据“禁止反言”原则，马来西亚不能再主张对该岛的主权。

4. 日俄北方四岛之争

北方四岛，即位于千岛群岛以南与北海道东北部之间的四个岛屿——择捉岛、国后岛、色丹岛和齿舞群岛。由于它在地理上属于千岛群岛，俄罗斯称之为南千岛群岛，而日本则称之为“北方四岛”。关于这四岛的所有权，日俄两国争执了近4个世纪，但始终未能找到解决的办法。

如今的北方四岛上居住了1万多人，大多为俄罗斯军人。但据日本史料记载，北方四岛最早是阿伊努族的生活地。阿伊努族人是日本最初的居民。1644年，一幅日本绘制的地图就包含了北方四岛。俄方面同样搬出了自己的史书，俄方称，早在1691年，俄探险家就登上了千岛群岛，并给这些岛屿起名为“库里尔群岛”。其后，数名探险家在这里登陆。到1779年，沙俄政府正式把千岛群岛中尚未有明确领土归属的所有岛屿划归己有。

目前日俄两国在北方四岛的争论的焦点主要有两个方面：一是在地理上，北方四岛是否属于千岛群岛。俄罗斯对北方四岛称为南千岛群岛，认为其属于千岛群岛。日本则认为北方四岛不属于千岛群岛，南千岛群岛的提法是错误的。二是在主权上，北方四岛能否被分割或共享。

5. 中日钓鱼岛争端

钓鱼岛群岛位于中国东海，由钓鱼岛、黄尾屿、赤尾屿、南小岛、北小岛等一系列岛、礁组成，陆地总面积约6.5平方公里。钓鱼岛群岛是中国的固有领土，战略位置重要，渔业资源丰富，海底石油储量巨大。1972年，美国把钓鱼岛的管辖权交给日本，由此引发了中日两国关于钓鱼岛权属的争议。

以史为镜可以知兴替，可以辨真伪，钓鱼岛问题源起何时，又是如何发展到今天的，让我们来理清历史的脉络，还原钓鱼岛权属的本来面目。事实上，史实证明，钓鱼岛及其附属岛屿自古就是中国的领土，中国最早发现使用并管理它。但甲午战败后，中国与日本签订了《马关条约》，割让台湾澎湖等岛屿，日本就在此时占有了这些岛屿。而《开罗宣言》、《波茨坦公告》、《日本投降诏书》是一个完整的证据链，无可置疑地证明了钓鱼岛本是中国的固有领土，只不过被日本通过侵华战争攫取，而后日本又承诺将钓鱼岛归还中国。但日本今天的行为，非但没有按照国际条约履行承诺，还屡屡在钓鱼岛制造争端，企图非法获取钓鱼岛的相关权益。

（摘自凤凰网、环球网、中新网、海疆在线）

链接四：斯诺登事件

2013年6月，前中情局(CIA)职员爱德华·斯诺登将两份绝密资料交给英国《卫报》和美国《华盛顿邮报》，并告之媒体何时发表。按照设定的计划，6月5日，英国《卫报》先扔出了第一颗舆论炸弹：美国国家安全局有一项代号为“棱镜”(PRISM)的秘密项目，要求电信巨头威瑞森公司必须每天上交数百万用户的通话记录。6月6日，美国《华盛顿邮报》披露称，过去6年间，美国国家安全局和联邦调查局通过进入微软、谷歌、苹果、雅虎等九大网络巨头的服务器，监控美国公民的电子邮件、聊天记录、视频及照片等秘密资料。

这项代号为“棱镜”的高度机密行动此前从未对外公开。美国国家安全局与联邦调查局参与了该项目。与政府机构合作的九家互联网公司分别是：微软、雅虎、谷歌、Facebook、PalTalk、美国在线、Skype、YouTube、苹果。这九家公司对此完全知情。《华盛顿邮报》获得的文件显示，美国总统的日常简报内容部分来源于此项目，该工具被称作



是获得此类信息的最全面方式。一份文件指出，“国家安全局的报告越来越依赖‘棱镜’项目。该项目是其原始材料的主要来源”。报道刊出后外界哗然，保护公民隐私组织予以强烈谴责，表示不管奥巴马政府如何以反恐之名进行申辩，不管多少国会议员或政府部门支持监视民众，这些项目都侵犯了公民基本权利。

各方反应

美国

据BBC报道，美国国会众院情报委员会主席、密歇根州共和党众议员麦克·罗杰斯对记者说，从电信巨头威瑞森公司收集美国电话通话记录的做法是合法的，得到了国会的授权，而不是奥巴马政府在滥用权力。他还说，这一做法在过去几年间有效防止了对美国的“重大”恐怖袭击。不过他拒绝就此透露更多的信息。

白宫新闻发言人乔舒亚·欧内斯特表示，这种备受争议的监控举措“是让国家免受恐怖威胁的重要手段，因为这会促使反恐人员察觉已知的或者有嫌疑的恐怖分子是否与其他可能参与恐怖行动的人有联系，特别是那些在美国定居的人”。他补充说，“总统欢迎对安全和公民自由的取舍展开讨论”。

美国国家安全局局长詹姆斯·R. 克拉珀则在一份声明中说，“只有在美国以外的非美国人”才是监视的对象。他补充道，监视行动曾接受严格的法律审查，为的是“将意外得到的美国人信息的获取、保留和传播最小化”。

《华盛顿邮报》称，公众需要合理的解释，该项目为美国国家安全带来的收获是否值得侵犯个人隐私。《旧金山纪事报》表示，该行动“几乎没有法律监督”，“这位总统因为承诺消除13年前的袭击给美国人带来的恐慌走进白宫，却再次让民众失望”。

英国

消息曝光后，英国在野党工党称其令人“寒心”。在野党影子内阁内务大臣要求政府调查英国同美国“棱镜”项目的关系并给出一个全面的解释。

德国

德国《明镜周刊》报道，德国总理默克尔通过一位发言人证实，她计划在奥巴马访德时讨论可能影响了数百万德国人的“棱镜”项目。德司法部发言人称，两国政府正在讨论该项目对德国的影响。德消费者保护部部长也要求涉事美国公司给予明确回复。

澳大利亚、新西兰

在太平洋另一端，与美国共享安全情报的澳大利亚和新西兰安全机构同样面临国内质疑。一些澳大利亚政界人士要求政府说明是否借用“棱镜”数据搜集情报。

俄罗斯

俄罗斯总统普京发言人比斯科夫则通过法新社表示，若斯诺登提出相关申请，政府会考虑向其提供政治庇护。

企业

谷歌、facebook等公司均强烈否认参与“棱镜”计划，拉里·佩奇在一份声明中称，谷歌从没有参与过棱镜计划，昨天才听说，也没有给予任何政府谷歌服务器的直接入口。Facebook的扎克伯格也发表了类似声明。

黑格表示，他很了解政府通信总部的工作，说他们与别国的情报机构合作，逃避英国法律监管的说法很可笑，是无中生有。他也否认他本人批准过英国情报机构与“棱镜”项目展开合作。但是对于政府通信总部与“棱镜”项目的关系，黑格既没有承认也没有否认，只是说英国民众没有什么好害怕的。

（摘自《环球时报》、人民网、网易、中国新闻网、凤凰网）

链接五：　　第一场网络战争：俄格冲突

2008 年 8 月的俄格冲突中，尽管俄罗斯否认采取了任何网络行动，但网络攻势与传统军事行动的结合，无疑对格鲁吉亚造成了更为沉重的打击，也使各国对网络战的重视程度达到了前所未有的新高度。

早在冲突开始前，2008 年 7 月 20 日，一组诡异的信息数据流向了格鲁吉亚政府网站，其携带的信息为“win＋love＋in＋Rusia”。伴随而来的，是短时间内以百万计的访问请求，使得格鲁吉亚政府网站瞬间瘫痪。

专家们立即指出，这是典型的“分布式拒绝服务”（DDoS）攻击。在黑客攻击中，这是最为普遍而有效的手段之一。格鲁吉亚总统萨卡什维利的网页被多重 DDoS 攻击而瘫痪长达 24 小时。

然而，相比 8 月 8 日俄罗斯对格鲁吉亚的大规模网络攻击，7 月的这次网络冲突只能算是一次“带妆彩排”。

随着俄军进入南奥塞梯，格鲁吉亚的网络再次受到大规模攻击。交通、通讯、媒体和银行的网站纷纷遇袭中招，政府网站系统更是全面瘫痪。甚至，在国家银行的网页上，格鲁吉亚总统萨卡什维利的照片被和希特勒等 20 世纪独裁者的照片挂在了一起。

格鲁吉亚几乎无法向外界有效发声，无奈之下，格鲁吉亚的外交部新闻只好发布在 Google 下的一个公共博客页面上；此外，萨卡什维利还无奈向波兰总统卡钦斯基求助，将新闻也发布在卡钦斯基的网页上。

（摘自《南方周末》、搜狐军事频道）

链接六：　　美国“网军”和网络风暴演习

1995 年，美军就有 16 名“第一代网络战士”从美国国防大学信息资源管理学院诞生，他们肩负的使命，正是在网络空间与敌人展开全面信息对抗。

2002 年，布什政府抽调中央情报局、国家安全局和联邦调查局等核心机构，甚至盟国的顶级电脑天才，秘密组建了世界上第一支网络黑客部队——网络战联合功能构成司令部（简称 JFCCNW）。

2007 年，JFCCNW 正式进入美军作战序列，“网军”正式作为独立兵种应运而生。与此同时，“海军计算机应急反应分队”，空军负责网络进攻的“第 8 航空队”等部队也全面组建，几乎所有的兵种都已经配备网络作战部门。

“网络风暴”系列演习从 2006 年开始实施，迄今已经举行过 3 次。演习分成攻、防两

组进行模拟网络攻防战：攻方通过网络技术甚至物理破坏手段，大肆攻击美国能源、信息科技、通信与交通等关键部门以及著名公司企业的网站和基础设施；守方负责搜集受攻击部门的反应信息，及时协调行动，制定对策。

2006年2月，美英等4国举行“网络风暴Ⅰ”演习。演习模拟恐怖分子、黑客等发起破坏性网络攻击，导致能源、运输和医疗系统瘫痪，网络银行和销售系统出错等。

2008年3月，美国国土安全部举行“网络风暴Ⅱ”演习。来自美国、英国、澳大利亚、加拿大和新西兰5个国家的18个联邦机构、9个州，以及陶氏化学公司、ABB公司、思科系统公司、美联银行、微软等40家企业参与。本次演习演练了应对来自全球的网络基础设施的一个多方位协同攻击的流程、程序、工具以及组织响应。4个基础设施部门，包括化工、信息技术、通讯和交通运输（铁路/管道）被“入侵”，10个信息共享和分析中心被“利用”。

2010年9月，美国举行“网络拂晓”电子战演习（即“网络风暴Ⅲ”）。国土安全部会同商务部、国防部、能源部、司法部、交通部和财政部，联合11个州和60家私营企业，以及澳大利亚、英国、加拿大、法国、德国、匈牙利、日本、意大利、荷兰、新西兰、瑞典和瑞士12个伙伴国参与了演习。参演国数量是2008年“网络风暴Ⅱ”的3倍。这些都反映出美国已意识到随着网络攻击越来越复杂，单纯依靠美国的力量已经不够，必须加强国际合作。

（摘自《2020，世界网络大战》　作者：东鸟）

链接七：　其他国家网络空间战略

日韩：亚洲强国网络突击

日本和韩国是美国在东亚最重要的战略盟友，也是针对中国“C型包围”的重要岛链。亚洲金融危机之后，日韩两国都把信息产业作为经济支柱，争先恐后追赶欧美强国，谋划在网络空间称雄，建设亚洲网络强国。

亚洲金融危机后，日本专门成立信息通信技术战略总部，明确提出以信息技术立国，优先发展IT业的新战略，希望在信息技术领域赶上美国，成为超高速网络技术最发达国家。2000年，日本首先提出“IT基本法”。随后，信息通信技术战略总部提出三项重大战略：e-Japan战略、e-Japan战略Ⅱ和u-Japan战略。三大战略紧密围绕信息产业乃至整个国民经济在不同时期的发展方针和重点，形成前后衔接、循序渐进的战略体系。三大战略的最终目标是，到2010年在日本实现泛在网络。泛在网络是更高层次的基础设施概念，核心是满足“任意时间、任意地点、任意终端接入网络”的需求，方便地获取和交换信息，并通过信息技术解决社会问题和技术发展带来的问题，打造理想的可持续发展的信息社会。

2010年，日本总务省宣布，将构建具有独自标准的“新一代网络”，替代传统互联网。总务省将投资300亿日元（约22亿元人民币），从2011年开始进行5年的实验验证，尽快制定出新一代网络标准，通信速度至少是目前的10倍。由于可以根据不同用途而自动选择通信方式，将大幅提升安全性和效率。同时，通过广泛应用传感器或无线芯片，使信息管理更加便捷，让所有物体都连入网络，使物联网社会的基础设施建设更加完备。同年，

由内阁官房长官领导的信息安全政策会议通过《保护国民信息安全战略》，以保护日本公众日常生活正常运转不可或缺的关键基础设施的安全，降低日本民众在使用IT技术时所面临的风险。该战略囊括信息安全政策会议于2009年2月3日制定的《第二份信息安全基本计划》的全部内容，是一个全面战略。在总务省公布的2010年版的《信息通信白皮书》中，如何构筑安全网络社会成为重要内容。对政府信息系统进行24小时监视的安全运行协调机构也于2008年开始运行，旨在加强攻击的分析、解析能力，应对网络攻击，并对密码安全性进行监视、调查。面对源自"伪装邮件"的服务器攻击活动越发频繁，日本警察厅还建立了大规模的应对网络，全国约4 000家民营企业及各地警察总部共同开展防范工作。目前，日本用的全球定位系统是借用美国的，为避免在情报系统领域受到美国牵制，日本从2010年开始筹划独自开发GPS系统。在2011年8月由首相主持的宇宙开发战略本部会议上，最终确定了GPS发展计划，并定位为"日本宇宙战略的最重要课题"，将由政府各部门分头进行GPS研发等业务，内阁官房统一管理和承担。日本将首先发射4颗准天顶卫星，以便完善美国的GPS系统，加大该系统在日本的覆盖面和准确率。随后将再发射3颗准天顶卫星，构筑成日本独自的GPS定位系统。

由于网络战是实施"瘫痪战"的重要手段，所以日军积极进行相关备战。日军在构建网络作战系统中强调"攻守兼备"，指导思想是通过掌握"制网权"达到瘫痪敌人作战系统的目的。在2001—2005年度的《中期防卫力量整备计划》以及2005—2009年度的《中期防卫力量发展计划》中，都明确提出了作战理论——"瘫痪战"。防卫厅也于2002年决定建立"防卫信息通信平台"和"计算机系统通用平台"，实现自卫队各机关、部队网络系统的相互交流和资源共享，以提高工作效率和发挥整体战斗力。日军专家指出，信息化军队要求武器装备体系具备指挥、控制、通信、计算机、情报、监视、侦察(即C4ISR)能力，因此，日军信息化建设的重点是提高武器装备的C4ISR能力。为进一步提高自卫队的指挥效率和快速反应能力，在2003年3月完成"防卫综合数字指挥网"(IDDN)的铺设；2004年还对"中央指挥系统"与"防卫信息通信基础设施"的联结进行必要的系统改装，实现全部互联后，防卫厅与三军自卫队间将实现信息共享，自动化指挥控制水平获得飞跃式提高。日军非常强调"网络反制"，并早早开始筹划网络战部队。防卫厅在防卫力量整备计划中提出建立一个包括陆上、海上和航空自卫队的"网络部队"。2009年12月，防卫省成立网络防卫部队，最初只有60人。部队的任务是：进行反黑客攻击、反病毒入侵，研制开发可破坏其他国家网络系统的跨国性"网络武器"，负责三军计算机网络系统防护、清除病毒、修复程序以及研究网络战的有关战术，保护日军信息网络系统的安全，防止敌国黑客渗透攻击。日军还专门成立"黑客攻击处置部队"，应对和处置非法入侵、黑客攻击等事件，并对所管辖的信息网络系统实施不间断的监视和维护，以便确保网络的安全运转。日军特别强调"主动"原则，征募了军内外许多网络高手，主张采用多种黑客攻击和网络病毒攻击，对敌实施入侵，窃取敌方网络密码和登录口令，对敌实施欺骗、打击，获取情报资料。防卫省2010年度预算中已包含总额约70亿日元(约合7 525万美元)的"应对网络攻击"项目。防卫省将设置专门机构负责筹建"网络空间防卫队"，培训具备专门知识的队员。

过去10年，韩国的网络用户数量增加了2倍，成为亚洲互联网强国。在20世纪90年代，韩国就有了发展成为信息文明社会的计划。亚洲金融危机后，韩国经济从严重依赖

重工业向信息科技转变，制订了一系列信息文明社会计划。近几年，韩国的网速跃居世界前列。2011年初，美国电信工会发布的网速调查报告显示，全球网速最快的前5个国家依次是韩国、日本、瑞典、荷兰和德国，韩国互联网网速平均传输速率在全球居首，约等于全球平均网速的10倍；家庭宽带覆盖率达95%。这得益于韩国政府对国家基础设施现代化进行了清晰规划，投入大量政府资金。“光纤到户”工程投资为245亿美元，韩国政府承担15亿美元。这几年，韩国政府对宽带基础设施的投资达到700亿美元。2011年8月，韩国通信委员会发布《面向未来的互联网发展计划》，计划促进几项事业：建设世界最强的智能网络、智能互联网技术开发、强化互联网产业基础、构建安全值得信赖的互联网等。计划将现在的100Mbps有线网速在2012年提高到1Gbps，2020年实现10Gbps的商用化，所有家庭连接到光纤电缆；无线网络发展到4G；制订中、短期频谱确保计划，积极推进宽带化。韩国通信委员会表示，“今后10年是决定韩国能否巩固网络强国地位，是否会成为互联网消费大国和能否成为全球互联网领头羊的最重要时期”。

韩国政府还多措并举应对网络攻击。2009年7月，韩国总统府、国防部等国家机关以及一些韩国主要银行的网站服务器纷纷遭到黑客袭击，陷入瘫痪。当时自称“IT强国”的韩国应对措施十分脆弱，修复能力远远不足，除了等待事态平息，也拿不出其他对策。广播通信委员会也没有采取任何特别措施，直到事发后6小时才发出警报，也未公布应对策略。各大通信业务也不敢擅自切断感染病毒的电脑链接，直到第3天上午9时才开始讨论切断感染电脑访问网站的方案。其结果是导致网络攻击大规模扩散，到了无法控制的地步。相比之下，美国安全部门在韩国遭到全面网络袭击之前，就已切断了韩国方面对美国国务院等主要国家机构网站的链接。网络攻击事件暴露出韩国网络安全的缺陷。此次网络攻击震动韩国朝野，普遍认为未来韩国可能遭受规模更大、技术更先进的网络袭击，必须从多个方面做好应对准备。随之，韩国国防部在成立网络司令部之后，与之相适应的技术开发和人才培养也提上日程。同时，韩国还计划培养10万名信息安全人员，以保护韩国网络空间领域不受侵犯。韩国政府已经将行政网络和个人电脑的网络彻底地分离，并阻止外部人员接近行政网络。军方已经从2010年开始禁止使用U盘等储存媒介，以防止情报泄露或感染病毒。2011年8月8日，韩国发表《国家网络安全综合计划》，旨在防止网络恐怖袭击威胁国民的财产和国家安全。若发生网络恐怖袭击，以“国家网络安全中心”为中心的政府有关部门和民间携手采取应对措施。“国家网络安全中心”由国家情报院负责运作，并有放送通信委员会、国防部、行政安全部、金融委员会等机构参与。同时，为预防网络恐怖袭击事件的发生，鼓励政府部门和民间企业对重要信息加密，主要设施具备数据备份，构筑灾难恢复系统。为了提高防御网络恐怖袭击的能力，将引进“三线防御体系”。所谓“三线防御体系”是指国际接口局、互联网服务商、企业及个人从不同角度探测和防范网络恐怖袭击的机制。此外，韩国政府还将加大对第二金融圈电算网络和非法软件的监控力度。

2009年12月17日，韩国国防部公布《国防情报本部令部分修正案》，主要内容是在国防情报本部下设“网络司令部”，整合韩国军方各部队、机构负责的网络相关功能和作用，成为全权负责军方网络安全的指挥部队，主要担负保护企业信息和防止泄露行业机密的任务。韩国国防部在1999年3月底总统业务报告中就提出，从1999年起到2015年

止，分3个阶段确立国防信息化的目标，首先要对信息组织进行统一调配，并建立信息通信网，以应对网络战，在1999年底前组建一支网络战特殊部队——反黑客部队。之后，从2000年开始，韩国每年的国防预算都有5%专门用于“提供应对信息站点的核心技术”。与此同时，韩国军方也开始加大力度培养和招收计算机专业人才。近3年，韩军针对黑客攻击，已经两次升级情报作战防御系统“INFORCON”，大幅扩充网络战司令部兵力，把情报本部所属网络司令部独立升格成为国防部直属的国军网络司令部，并加强其组织和功能，以便在应对来自黑客攻击的同时，进行攻击性网络战。军方计划在3年内将网络战兵力增加到2 000—4 000人，负责网络战和电子战等未来作战。长远计划是要打造成一支由一名大将指挥、兵力数万的网络战部队。

欧盟:联合防御网络边疆

2010年11月4日，欧盟首次举行全欧范围内的网络战演习。欧盟27个成员国和冰岛、挪威、瑞士3个非成员国启动了名为“欧洲2010网络”的联合演练。演练持续了7个小时，由130名网络专家分成3组进行：一组负责从希腊首都雅典向成员国发动网络袭击，意图造成网络的“全面瘫痪”；另一组是成员国的80名专家，在各自国家采取措施应对；第三组人马是评价专家，跟踪观察双方“交战”情况。据官方网站称，防御方成功守住阵地，化解了320次攻击。演习也暴露出欧洲网络安全的一些弱点，为今后的网络战攻防提供了经验。早在2001年，英国就秘密组建了一支隶属军情六处、由数百名计算机精英组成的“黑客”部队。2009年6月25日，英国出台首个国家网络安全战略，并宣布成立两个网络安全新部门，即网络安全办公室和网络安全行动中心，分别负责协调政府各部门网络安全、协调政府与民间机构主要电脑系统安全保护工作。2010年2月，英国伦敦国际战略研究所在最新发布的《世界军事力量对比》报告中称，未来的战争将以大规模网络攻击而非传统的发射导弹为开端。2010年10月18日发布的新《国家安全战略》报告中，将恐怖主义、网络攻击、涉及英国及其盟国的国家间军事危机、重大事故和自然灾害定为英国面临的四大主要安全威胁。在大幅削减国防预算的同时，政府宣布投入额外6.5亿英镑(约合10亿美元)用于保障国家网络安全、发展军事电子防务。2010年11月，英国已正式启动本国第一个相当于“网络战靶场”的国家级网络实验场。这个实验场不久后将与美国的网络战靶场连接，进行高烈度网络战的全球演练。2011年2月23日，德国政府通过了“德国网络安全战略”，该战略核心内容是于4月1日成立一个国家网络防御中心。国家网络防御中心由德国联邦信息技术安全局负责，联邦宪法保卫局、联邦民众保护和灾害救援局等机构的专家参与。德国内政部长德迈齐埃介绍说，国家网络防御中心负责收集来自经济界和当局有关网络攻击的信息，协调对威胁的分析，并给相关机构提供建议。“德国网络安全战略”旨在加强保护德国关键的基础设施、信息技术系统免受网络攻击，并在欧洲和全球开展有效合作。德迈齐埃说，互联网已成为“关键的基础设施”，网络一旦瘫痪，国家将面临危机。

2013年，欧盟委员会发布首份网络安全战略文件，对当前面临的网络安全挑战进行了评估，确立了网络安全指导原则，明确了各利益相关方的权利和责任，确定了未来5大优先战略任务和行动方案。

该战略明确了各利益相关方的权利和责任。从国家、欧盟和国际3个层面，明确了各利益相关方在维护网络安全过程中的角色。在国家层面，要求各成员国制定相关计划，同时促进国家机构与私营企业之间的信息共享；在欧盟层面，鼓励nis(网络信息服务)主管部门、执法部门和国防部门开展合作，并重点推动政府部门间的信息共享；在国际层面，强调要加强与伙伴国及欧洲理事会、欧安组织等国际组织的合作。根据安全事件性质和影响程度的不同，该战略对发生重大网络事件时的快速响应机制也做了相应界定。

为有效应对网络安全挑战，该战略确定了5大优先战略任务及实现这些目标的行动路径，主要包括：

一是提升网络恢复能力。要求各成员国从几个方面开始积极行动：在政策方面，批准国家nis战略和国家nis合作计划；在体制方面，指定国家nis主管机构，建立应急响应队伍；在体制方面，建立预防、检测、处置和响应的协调机制，完善信息共享机制；在安全意识方面，通过发布报告、组织专家研讨会、开展"欧洲网络安全月"活动等，提高公众网络安全意识；在教育培训方面，分别对普通学生、计算机专业学生和政府职员开展不同内容的培训。

二是强力打击网络犯罪。在法律方面，敦促尚未批准《布达佩斯公约》的成员国尽快批准和执行该公约，确保打击网络犯罪相关指令的迅速转化与执行。在体制方面，各成员国应建立国家网络犯罪应对机构，明确欧洲网络犯罪中心、欧洲刑警组织和欧洲司法组织各自的工作任务。在能力建设方面，通过欧盟资助项目如建立"网络犯罪示范中心"等方式，支持学界、政府和企业之间的合作，确定最佳实践和可行技术。

三是制定网络防御政策。为有效应对网络威胁，要求各成员国制定欧盟网络防御政策框架，从领导、组织、教育、训练、后勤等方面增强欧盟网络防御能力；促进民间和军方在最佳实践、应急响应、风险评估等方面的交流，企业为军方提供更多网络防御演习机会；与北约等合作伙伴进行对话，明确需要合作和避免重复工作的领域。

四是发展行业技术资源。计划建立一个由各利益相关方共同参与的平台，确定供应链安全良好，为开发和采用安全的信息通信技术解决方案创造有利的市场条件。支持安全标准的制定，支持在云计算等领域使用欧盟范围内的自愿认证方案。加大研发投资和促进创新，落实"地平线2020研究和创新框架项目"。

五是推动双边多边合作。在双边层面，欧盟尤其强调在欧美网络安全和网络犯罪工作组的背景下，加强与美国合作的重要性；在多边层面，欧盟将寻求与欧洲理事会、经合组织、联合国、欧安组织、东盟等的合作。此外，欧盟还力推《布达佩斯公约》，并支持国际社会制定网络安全行为规范和制定信任措施。

其他亚洲国家

目前，印度已组建了有自己特色的"网军"——陆海空三军联合计算机应急分队。早在1998年，以色列就将成功入侵美国国防部网络的青年招入部队，并开始加大对网络作战的研究力度。在巴以冲突、黎以冲突中，以色列利用网络进攻的方式篡改网页、攻击电视台，以达到影响舆论导向的目的；侵入军方电脑窃取机密，以确定火力打击的重点目标和精确坐标；阻断敌人通信指挥系统，以掌握最佳的作战时机。2011年伊朗政权成立了

网络司令部，以保护伊朗的基础设施免受网络攻击，以及计算机紧急响应小组协调中心（MAHER）以便促进沟通、协调国家应对网络威胁的行动。伊朗还在德黑兰的伊玛目·侯赛因大学成立了一个网络防御项目；设置了研发中心开发国内反恶意病毒软件和分析被设计用来破坏伊朗重要的基础设施的外来恶意病毒的软件；并进行了几次网络防御演习，以检测该政权正在使用的操作系统中存在的致命漏洞。作为既能够更好地保护自身免受网络攻击又能够威胁敌人不要再次发动攻击的战略的一部分，伊朗迅速扩大和提高了其网络能力，并在网络战争中采取以攻为守的策略，分别对两个主要海湾能源公司和美国几大金融公司展开了网络攻击。

（摘自《2020，世界网络大战》、《中国电子报》 作者：东鸟、张莉）



实践教学

1. 结合本讲内容，根据国际国内形势和教学专题播放教育部指定“形势与政策”课音像资料、中央电视台时政评论节目（对话、朝闻天下等）和其他相关视频资料（国情备忘录、大国崛起、复兴之路等），扩大学生视野，加深学生对专题学习内容的印象。

2. 选取国际时政热点，组织学生开展“模拟联合国”活动。由学生们扮演各个国家的外交官，以联合国大会的形式，通过阐述观点、政策辩论、投票表决、做出决议等亲身经历，熟悉联合国的运作方式，了解世界发生大事对他们未来的影响，了解自身在未来可以发挥的作用。

形势与政策（2014版）

XINGSHI YU ZHENGCE



责任编辑：张　莉
　　　　　向　磊
　　　　　王雅琼
　　　　　郑海燕
封面设计：张　颖

ISBN 978-7-5651-1511-0

9 787565 115110 >

定价：29.00元